

Sección del Estado español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUOPARC-España)

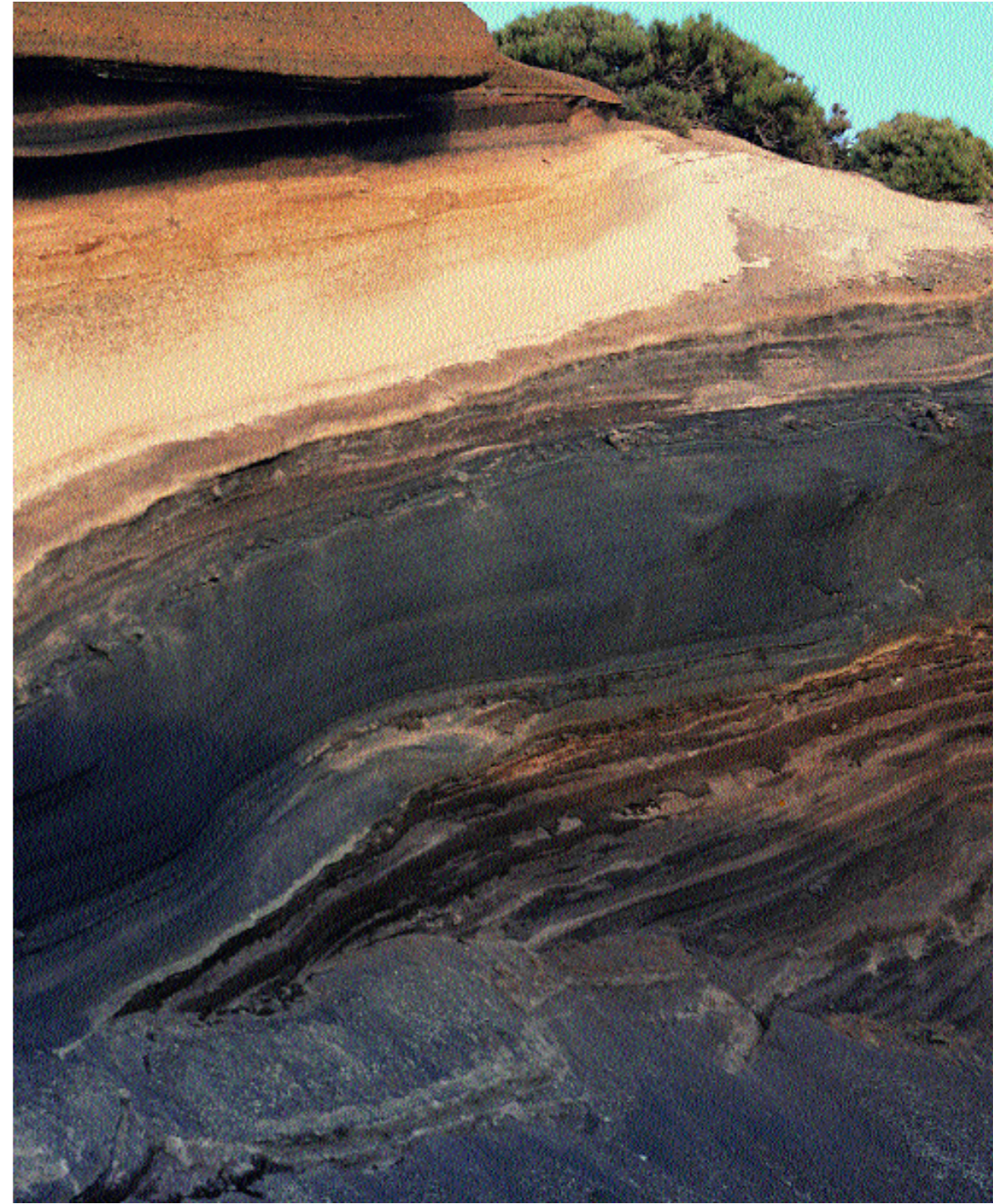


Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español



# Plan de acción

para los espacios naturales protegidos del Estado español



Sección del Estado español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUOPARC-España)



# Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado español

# Plan de acción

para los espacios naturales protegidos del Estado español

Sección del Estado español de la Federación de Parques Naturales  
y Nacionales de Europa (EUROPARC-España)



EUROPARC-España. 2002. Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid 168 páginas.

**Editado por**

Fundación Fernando González Bernáldez

**Coordinadores**

Marta Múgica de la Guerra y Javier Gómez-Limón García

**Oficina Técnica de EUROPARC-España**

ICEI. Finca Mas Ferré. Edif. A. Campus de Somosaguas.

28223 Madrid.

Tel.: 91 394 25 22/25 51

Fax: 91 394 24 87

Correo electrónico: oficina@europarc-es.org

Página web: <http://www.europarc-es.org>

**Diseño y producción editorial**

gráfica futura

**Revisión y corrección**

Santos Casado

**Impresión**

Artes Gráficas Palermo, S.L.

ISBN: 84-931587-4-7

Depósito legal: M-5.308-2002

Primera edición: 3.000 ejemplares

Esta publicación ha sido subvencionada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales del Ministerio de Medio Ambiente



## Índice general

### Índice de figuras, tablas y cuadros

#### 11 Resumen

¿Qué es?

¿De dónde surge?

¿Cuáles son sus objetivos y contenidos?

¿Qué aporta?

#### 17 Presentación. El marco de referencia

Qué es el PLAN DE ACCIÓN

Cómo se ha elaborado el PLAN DE ACCIÓN

El papel de los espacios protegidos en la conservación de la naturaleza

El marco legal en el Estado español

El contexto internacional

Próximos retos para los espacios naturales protegidos

#### 33 Capítulo 1. La planificación en la ordenación del territorio

Introducción

Diagnóstico

Sistemas de espacios protegidos

*Integración de los espacios protegidos y la planificación urbanística*

*La oportunidad de los planes de ordenación de los recursos naturales*

Planificación de la gestión de los espacios protegidos

*Tipología de los planes de gestión*

*Contenido de los planes de gestión*

Relación con otros instrumentos de planificación

*Planes de conservación de la naturaleza*

*Planificación sectorial*

Recomendaciones

Acciones prioritarias

Observatorios vivos propuestos

#### 57 Capítulo 2. La gestión para la conservación

Introducción

Diagnóstico

Vigilancia, control administrativo y mantenimiento

Actividades para el diagnóstico del territorio

Medidas proactivas

Presupuestos

Recomendaciones

Acciones prioritarias

Observatorios vivos propuestos

### 69 Capítulo 3. La compatibilización del desarrollo socioeconómico

Introducción

Diagnóstico

Planes de desarrollo socioeconómico

Recomendaciones

Relativas al marco general de la planificación socioeconómica

Relativas a los instrumentos de coordinación y evaluación

Relativas a los actores del desarrollo

Relativas a los sectores emergentes

Acciones prioritarias

Observatorios vivos propuestos

### 81 Capítulo 4. El uso público

Introducción

Diagnóstico

La planificación del uso público

Grado de desarrollo de los programas

Equipamientos de uso público y modelos para su gestión

Información ofrecida, señalización y seguridad

Personal y formación

Repercusiones socioeconómicas, comercialización y marketing

Legislación, presupuestos y financiación

Conocimiento científico, seguimiento y evaluación del uso público

Recomendaciones

Relativas al marco de planificación

Relativas a los programas básicos de uso público

Relativas a la seguridad

Relativas a la investigación y el seguimiento

Relativas a los recursos humanos y materiales

Acciones prioritarias

Observatorios vivos propuestos

### 95 Capítulo 5. Los recursos humanos, materiales y económicos para la gestión

Introducción

Diagnóstico

Estructura de gestión

Recursos humanos

*Formación del personal*

Recursos materiales

*Centros de documentación*

Recursos administrativos y económicos

Instrumentos financieros europeos para la conservación

Recomendaciones

Relativas a la organización de las estructuras de gestión

Relativas a los recursos humanos

Relativas a los recursos materiales, administrativos y económicos

Relativas a la financiación

Acciones prioritarias

Observatorios vivos propuestos

### 111 Capítulo 6. La participación

Introducción

El espacio natural protegido como proyecto compartido

Cuestiones generales sobre participación ambiental

Diagnóstico

El marco legal de la participación

*Participación en la planificación*

*Participación en la gestión*

La práctica de la participación

*Participación en la declaración*

*Participación en la planificación*

*Participación en la gestión*

Análisis del funcionamiento de algunos instrumentos de participación

*Los órganos colegiados de participación pública*

*Procedimientos de información pública*

*Voluntariado*

Recomendaciones

Recomendaciones generales

Recomendaciones sobre instrumentos concretos

Acciones prioritarias

Observatorios vivos propuestos

### 126 Capítulo 7. La investigación y el seguimiento

Introducción

Diagnóstico

La investigación

Programas de seguimiento ecológico

Recomendaciones

Acciones prioritarias

Observatorios vivos propuestos

## 139 Capítulo 8. La evaluación

### Introducción

¿Qué se entiende por evaluar la gestión de los espacios protegidos?

¿Qué se entiende por evaluar los conjuntos de espacios protegidos?

### Diagnóstico

Evaluación de la gestión

Evaluación de redes o sistemas de espacios protegidos

Regulación de la evaluación

Tipos de evaluaciones que se llevan a cabo

Metodologías de evaluación

Autores y destinatarios

Difusión, información y participación pública

Incidencia de las evaluaciones

### Recomendaciones

Acciones prioritarias

Observatorios vivos propuestos

## 153 Bibliografía

## 156 Principales recomendaciones

La planificación en el marco de la ordenación del territorio

La gestión para la conservación

La compatibilización del desarrollo socioeconómico

El uso público

Los recursos humanos, materiales y económicos para la gestión

La participación

La investigación y el seguimiento

La evaluación

## 161 Acciones prioritarias cuya ejecución se propone en el periodo 2002-2005

Manuales

Seminarios

Bases de datos

Proyectos y estudios piloto

Grupos de trabajo

Programas de formación

## 164 Participantes en la elaboración del PLAN DE ACCIÓN

## Índice de figuras, tablas y cuadros

### Presentación. El marco de referencia

23 Cuadro I. Los espacios naturales protegidos españoles en cifras

25 Tabla I. Leyes de espacios protegidos promulgadas por las comunidades autónomas

26 Tabla II. Lugares de Importancia Comunitaria (LIC)

28 Tabla III. Convenios internacionales relacionados con la conservación de la naturaleza

29 Cuadro II. Categorías de conservación propuestas por la UICN

31 Cuadro III. Principales retos para los espacios protegidos en los próximos años

### Capítulo 1. La planificación en la ordenación del territorio

44 Tabla 1.1. Resumen del estado de la planificación hasta el 1 de enero de 2000

49 Cuadro 1.1. Algunos criterios para la selección de áreas de conservación

50 Cuadro 1.2. Contenidos del Plan Director del sistema de espacios naturales en Navarra

52 Cuadro 1.3. Preguntas a las que debe responder un plan de gestión

53 Cuadro 1.4. Elementos que deben contener los planes de gestión activa

### Capítulo 2. La gestión para la conservación

58 Figura 2.1. Relación entre medidas proactivas y actividades de diagnóstico, seguimiento e investigación

64 Figura 2.2. Propuesta de procedimiento de priorización de actuaciones de conservación

65 Cuadro 2.1. Propuesta para el registro de actividades de conservación

### Capítulo 3. La compatibilización del desarrollo socioeconómico

71 Cuadro 3.1. Características de los municipios que contribuyen al territorio de los espacios naturales protegidos

74 Cuadro 3.2. Contenido general de los planes de desarrollo integral en Andalucía

75 Cuadro 3.3. Interés del programa PRODER para los espacios protegidos

### Capítulo 4. El uso público

89 Cuadro 4.1. Elementos que deben ser abordados en los planes de uso público

### Capítulo 5. Los recursos humanos, materiales y económicos para la gestión

97 Tabla 5.1. Fases de desarrollo de un espacio protegido como estructura de gestión

100 Cuadro 5.1. Recursos humanos y materiales para la gestión en cifras

102 Cuadro 5.2. Contenido orientativo de un programa de actuación anual

104 Cuadro 5.3. Fondos europeos utilizados para financiar la conservación de la naturaleza

### Capítulo 6. La participación

112 Cuadro 6.1. Niveles de participación en materia de medio ambiente

112 Cuadro 6.2. Potencialidades y ventajas de la participación

113 Cuadro 6.3. Instrumentos de participación pública en la planificación y la gestión de los espacios protegidos

113 Cuadro 6.4. Métodos para abordar conflictos

114 Cuadro 6.5. Principales diferencias entre negociación distributiva e integradora

120 Cuadro 6.6. Aspectos clave que deben tenerse en cuenta para organizar acciones de voluntariado

### Capítulo 7. La investigación y el seguimiento

132 Cuadro 7.1. Análisis DAFO sobre la investigación y la gestión en espacios protegidos

### Capítulo 8. La evaluación

141 Cuadro 8.1. Algunos indicadores utilizados con frecuencia en auditorías operativas

148 Cuadro 8.2. Debilidades y oportunidades detectadas para la incorporación de la evaluación en los espacios protegidos.

## Resumen

### ¿Qué es?

El PLAN DE ACCIÓN PARA LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DEL ESTADO ESPAÑOL es un documento de referencia que refleja una visión compartida sobre el papel de estos espacios en la sociedad del siglo XXI. Proporciona diagnósticos, recomendaciones y propuestas de acciones concretas para afrontar los desafíos que plantea su planificación, su gestión y su conservación.

### ¿De dónde surge?

La realidad que representan los más de 730 espacios naturales legalmente protegidos en nuestro país supone ya un paso importante para garantizar la conservación de la naturaleza y los beneficios y servicios ambientales que ésta aporta a la sociedad. Pero esto no es suficiente. La planificación, la gestión y el mantenimiento de sus más de 4 millones de hectáreas exige dotarlos de instrumentos y optimizar los medios de que disponen, para ofrecer a la sociedad resultados concretos del esfuerzo realizado.

La elaboración de este PLAN DE ACCIÓN parte de las recomendaciones del Congreso Mundial de Parques de 1992 celebrado en Caracas y de uno de sus resultados, el documento *Parques para la Vida: Plan de Acción para las Áreas Protegidas de Europa*, publicado en 1994 por la UICN, con la colaboración de otras instituciones como la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUROPARC). El documento exhortaba a establecer un foro de debate en cada país con el propósito de ajustar las recomendaciones a las necesidades nacionales y regionales.

Con el horizonte de la celebración del próximo Congreso Mundial de Parques en 2003, EUROPARC-España tomó la iniciativa en su Asamblea de 1999 de analizar los logros conseguidos, identificar las limitaciones aún existentes y proponer medidas concretas para la primera década del siglo XXI.

EUROPARC-España, miembro de la Federación EUROPARC, es una organización en la que participan y están representadas todas las administraciones responsables de la planificación y la gestión de los espacios naturales protegidos: administración central, comunidades autónomas, diputaciones,



cabildos y consejos insulares. Por ello, la elaboración del PLAN DE ACCIÓN en el marco de este foro es la mejor garantía de que la pluralidad y la diversidad de situaciones hayan quedado adecuadamente reflejadas.

### ¿Cuáles son sus objetivos y contenidos?

El PLAN DE ACCIÓN, como documento estratégico y orientador, tiene los siguientes objetivos:

- Impulsar, promover y apoyar los diferentes sistemas y redes de espacios protegidos, respetando el marco y la estructura particulares de cada comunidad autónoma.
- Aportar orientaciones y difundir métodos y criterios para el cumplimiento de las estrategias nacionales e internacionales en materia de conservación.
- Hacer recomendaciones concretas en materia de planificación, gestión, conservación, uso público, investigación, seguimiento, participación y evaluación en espacios protegidos.
- Favorecer la toma de conciencia y la participación ciudadana en torno a decisiones de conservación y desarrollo.

El PLAN DE ACCIÓN se articula en ocho capítulos temáticos, cada uno de los cuales desarrolla los siguientes contenidos:

- Diagnóstico, que recoge la pluralidad de situaciones a partir de información actualizada.
- Recomendaciones, basadas en el diagnóstico de la situación actual.
- Acciones prioritarias, que se deben emprender en los próximos años.
- Observatorios vivos, experiencias satisfactorias desarrolladas en determinados espacios protegidos que pueden servir como ejemplos demostrativos para otros espacios.

El capítulo de presentación detalla el procedimiento para la elaboración del PLAN DE ACCIÓN, revisa el marco legal en el Estado español y el marco internacional.

En el capítulo 1 se analiza el desarrollo de los instrumentos de planificación y la adecuación entre éstos y las políticas sectoriales, considerando tanto los espacios individuales, como los sistemas o redes de espacios.

A continuación, en los capítulos 2 a 4, se abordan los ámbitos básicos de la gestión: la conservación de los sistemas y recursos naturales, la gestión orientada a la compatibilización del desarrollo socioeconómico y la gestión

del uso público orientada al disfrute social en el marco de la conservación de la naturaleza.

En los capítulos 5 a 7 se identifican los instrumentos precisos para un efectivo desarrollo de esa gestión. Se analizan en primer lugar los recursos materiales y humanos necesarios. La implicación de todos los sectores sociales en el proceso se estudia en el capítulo sobre la participación en la planificación y la gestión. Como instrumentos fundamentales que deben impregnar todo el proceso de planificación y gestión de los espacios, se tratan la investigación y el seguimiento. El último capítulo analiza los principios y procedimientos para la evaluación de los espacios protegidos.

### ¿Qué aporta?

Del diagnóstico obtenido a lo largo de la elaboración de este PLAN DE ACCIÓN se desprende cuáles son los principales retos que se han de afrontar en los próximos años:

- Desarrollar sistemas de áreas protegidas que integren todos los elementos necesarios para garantizar la diversidad biológica y paisajística del territorio (áreas núcleo, zonas de amortiguación, corredores).
- Definir metodológicamente los criterios para la selección y la delimitación de los espacios protegidos.
- Integrar los espacios protegidos en las políticas sectoriales como instrumentos básicos de la ordenación territorial.
- Integrar la Red Natura 2000 en el esquema general de la política de espacios protegidos.
- Reducir la tipología de planes de gestión existentes, tendiendo a un modelo flexible en el que se definan los contenidos fundamentales y que pueda adaptarse, caso a caso, a la complejidad real de cada espacio protegido.
- Implantar sistemas de diagnóstico y seguimiento continuo del territorio como base esencial para la puesta en marcha de actividades de conservación.
- Establecer criterios objetivos para la puesta en marcha de medidas de desarrollo socioeconómico, de modo que se fomenten exclusivamente aquellas compatibles con la conservación.
- Planificar el uso público en todos aquellos espacios protegidos que tengan entre sus objetivos facilitar el disfrute cultural, educativo y recreativo de la naturaleza.
- Consolidar la gestión activa en los espacios protegidos que así lo precisen, entendiéndose como tal aquella en la que se dota al espacio de un plan de gestión, y donde se identifican objetivos explícitos a los que se aplican

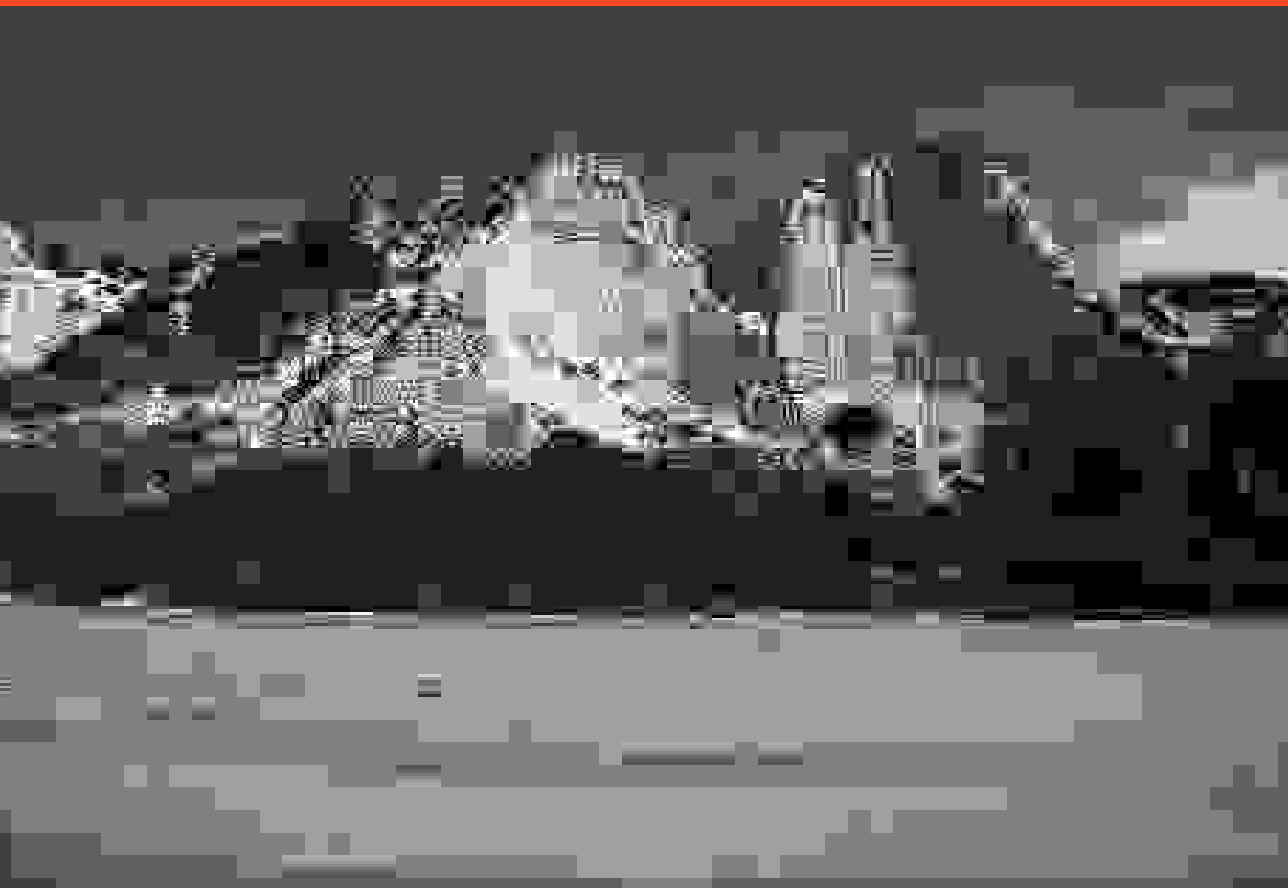
- medios materiales y humanos claramente definidos y cuantificados.
- Lograr la interacción efectiva entre investigadores y gestores de espacios protegidos para que la identificación de objetivos y la resolución de problemas de gestión pueda basarse cada vez más en el conocimiento científico.
  - Ampliar y mejorar los instrumentos de participación pública en la planificación y la gestión de los espacios protegidos, favoreciendo y fomentando la implicación de la sociedad en las políticas de conservación.
  - Incorporar la evaluación periódica de los instrumentos de planificación y los resultados de la gestión de los espacios protegidos.

El documento recoge cerca de 120 recomendaciones y casi 40 acciones prioritarias. Las recomendaciones aportan directrices tanto metodológicas como organizativas para favorecer la integración de las políticas sectoriales, la coordinación, la dotación de recursos, la mejora de la formación y los procedimientos de evaluación. Las acciones prioritarias toman la forma, básicamente, de elaboración de manuales, recopilación de experiencias, organización y difusión de bases de datos, foros de intercambio, proyectos piloto demostrativos y seminarios temáticos.

El PLAN DE ACCIÓN propone también cerca de 40 observatorios vivos, experiencias aportadas por los espacios protegidos y otras organizaciones que representan referencias útiles para poner en marcha acciones similares en otros espacios. Su inclusión en el PLAN DE ACCIÓN supone una oportunidad para dar a conocer a un amplio colectivo los proyectos que desarrollan, de intercambiar información y de establecer, en su caso, colaboraciones. Información detallada sobre los observatorios vivos que se han ido proponiendo, puede consultarse en <http://www.europarc-es.org>.

Las administraciones públicas, así como el resto de agentes sociales interesados e implicados en mayor o menor grado en la gestión de los espacios naturales, tienen un papel fundamental para hacer posible que las recomendaciones y acciones identificadas puedan llevarse a la práctica, por lo que su participación en la elaboración y el desarrollo de este documento ha sido clave.

En cumplimiento de sus objetivos, EUROPARC-España promoverá el desarrollo de las recomendaciones y acciones del PLAN DE ACCIÓN, así como su seguimiento y su evaluación. Gran parte de las acciones propuestas serán integradas en el plan de trabajo de los próximos años de EUROPARC-España.



## Presentación El marco de referencia

### Qué es el PLAN DE ACCIÓN

El PLAN DE ACCIÓN pretende ser un documento de referencia que refleje una visión compartida sobre el papel de los espacios naturales protegidos en la sociedad del siglo XXI. El esfuerzo hecho en las últimas décadas en la declaración de espacios protegidos se ha plasmado en la existencia de más de 730 lugares que cubren unos 4 millones de hectáreas. A las puertas del nuevo siglo, y con el horizonte de la próxima celebración del Congreso Mundial de Parques en septiembre de 2003, EUROPARC-España tomó la iniciativa de analizar los logros conseguidos, identificar las limitaciones que se han de superar y proponer medidas concretas para la próxima década.

La elaboración de este PLAN DE ACCIÓN se enmarca en las acciones emprendidas a partir del Congreso Mundial de Parques de 1992 celebrado en Caracas y parte de uno de sus resultados, el documento *Parques para la Vida: Plan de Acción para las Areas Protegidas de Europa*, publicado en 1994 por la UICN, con la colaboración de otras instituciones como la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUROPARC). Allí se recomendaba el establecimiento de un foro de debate en cada país con el propósito de ajustar las recomendaciones a las necesidades nacionales y regionales.

EUROPARC-España, como miembro de la Federación EUROPARC, se configura como el principal foro de encuentro entre los profesionales que trabajan en las administraciones públicas con responsabilidad en la planificación y la gestión de los espacios protegidos, desde el Ministerio de Medio Ambiente y el Organismo Autónomo Parques Nacionales hasta las correspondientes consejerías con responsabilidad en la materia en las comunidades autónomas, las diputaciones, los cabildos y los consejos insulares. El PLAN DE ACCIÓN PARA LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DEL ESTADO ESPAÑOL refleja la pluralidad y la diversidad de situaciones.

Si bien las administraciones tienen la responsabilidad de la buena gestión de los espacios protegidos, éstos no pueden concebirse sin la participación de amplios sectores de la sociedad: propietarios, población residente,

usuarios, sectores económicos productivos, organizaciones no gubernamentales, comunidad científica. Todos, en tanto que beneficiarios de los servicios aportados por los espacios naturales, en tanto que interesados en distinto grado en las medidas de gestión del territorio, y en tanto que conocedores del patrimonio natural y cultural, han de intervenir en este PLAN DE ACCIÓN.

El PLAN DE ACCIÓN refleja el diagnóstico de la situación actual, las recomendaciones y acciones cuya puesta en práctica es prioritaria, y los observatorios vivos que puedan actuar como lugares demostrativos desde los que se promueva la aplicación de determinadas actuaciones. El PLAN DE ACCIÓN, como documento estratégico y portador de orientaciones, tiene los siguientes objetivos:

- Impulsar, promover y apoyar acciones dirigidas a mejorar los diferentes sistemas y redes de espacios protegidos, respetando el marco y la estructura particulares de cada comunidad autónoma.
- Aportar orientaciones para aplicar criterios y difundir métodos en cumplimiento de las estrategias nacionales e internacionales de conservación.
- Proporcionar recomendaciones en materia de planificación, gestión, conservación, uso público, investigación, seguimiento, participación y evaluación de planes y actividades en los espacios protegidos.
- Favorecer la toma de conciencia y la participación ciudadana en torno a decisiones de conservación y de desarrollo.

#### Cómo se ha elaborado el PLAN DE ACCIÓN

Para la elaboración del PLAN DE ACCIÓN se creó un grupo de trabajo coordinado por la Oficina Técnica de EUROPARC-España y constituido por un total de 15 técnicos de distintas administraciones del Estado español con el fin de asegurar la pluralidad de las situaciones representadas. Durante todo el proceso se ha contado con el apoyo económico de distintas administraciones, además del esfuerzo personal de muchos técnicos, particularmente de los miembros del grupo de trabajo.

Las primeras reuniones del grupo de trabajo se celebraron en Soto del Real (Madrid) en junio de 1999, Olot (Girona) en septiembre de 1999 y Río Lobos (Soria) en mayo de 2000. En ellas se definió el índice de los capítulos y se elaboró un borrador de los contenidos. Posteriormente se encargó a un grupo de expertos la elaboración del contenido de cada uno de los capítulos que conforman el documento.

Las fuentes de información utilizadas para la elaboración de los distintos capítulos han sido variadas. Entre ellas cabe citar:

- Bases de datos de EUROPARC-España mantenidas por la Oficina Técnica desde 1993 con las aportaciones de los miembros de la organización.
- Memorias de actuación, informes y documentos técnicos publicados por distintos espacios naturales protegidos.
- Trabajos de investigación, informes y documentos técnicos procedentes de universidades y otras entidades públicas o privadas.
- Consultas y entrevistas con expertos, gestores de espacios naturales protegidos y técnicos de los servicios centrales de la administración responsables de la gestión de estos espacios.
- Encuestas especialmente diseñadas para el PLAN DE ACCIÓN. Las encuestas fueron remitidas a un total de 53 espacios protegidos con categoría de Parque, al ser esta figura de protección la más representativa en el conjunto. La muestra de parques se seleccionó, asegurando una amplia representatividad autonómica, entre aquellos que contaban con planes de gestión aprobados. Se obtuvo una respuesta del 60% de los parques preseleccionados.

Los primeros borradores de los capítulos fueron sometidos a debate en junio de 2000 durante el congreso anual ESPARC 2000 celebrado en Olot. Cerca de 140 gestores de espacios protegidos debatieron los capítulos en talleres de trabajo, enriqueciendo con sugerencias y aportaciones el contenido de éstos.

Tras el congreso ESPARC 2000, los documentos de trabajo de cada capítulo fueron unificados y sintetizados en un único documento que fue revisado por el grupo de trabajo en dos reuniones celebradas en septiembre de 2000 en Mallorca y en febrero de 2001 en Madrid. Cerrada la fase de revisión, se inició entonces una fase de participación abierta a personas con experiencia en otros campos de actividad profesional y social. Durante el congreso ESPARC 2001, celebrado en Ávila en junio de 2001, se enriqueció de nuevo el documento con las aportaciones de otros grupos sociales y la asistencia de más de 100 gestores de espacios protegidos.

El proceso de participación ha incluido la difusión de información y documentos de debate entre las administraciones públicas, agentes sociales y comunidad científica. El uso de la página web de EUROPARC-España ha sido una herramienta fundamental en este proceso. Durante 2002 se

desarrollarán mecanismos de seguimiento y evaluación de la ejecución de las acciones propuestas. EUROPARC-España, a través de su Oficina Técnica, coordinará el proceso de información y participación, así como el proceso de adhesión a las acciones prioritarias y el seguimiento de su desarrollo.

### El papel de los espacios protegidos en la conservación de la naturaleza

La existencia de numerosos bienes y servicios, ligados a la naturalidad o seminaturalidad de los ecosistemas, con que los espacios protegidos contribuyen al bienestar de la sociedad es hoy ampliamente reconocida. Destacan el mantenimiento de la diversidad biológica y de la calidad del paisaje, la regulación hídrica y de los ciclos de nutrientes, la producción de suelo, la protección ante catástrofes naturales, y la provisión de lugares para el recreo, la educación, la ciencia y la cultura.

Los espacios naturales protegidos se conciben actualmente como las áreas de mayor grado de naturalidad en un gradiente de intensidad de explotación, en el cual constituyen un núcleo o área de reserva. Su papel tiene relevancia en tanto que piezas diferenciadas de un mosaico espacial, en el cual adquieren sentido por sus interacciones con el resto de la matriz territorial.

Considerables inversiones de recursos financieros, materiales y humanos, así como el soporte legislativo desarrollado en casi todos los países, son expresión de la voluntad de conservar la naturaleza. Cabe esperar que en los espacios protegidos se cuiden con especial celo los valores ambientales y que sirvan como puntos de referencia o escenarios demostrativos desde los que ensayar y exportar al resto del territorio modelos ambientalmente sostenibles que incluyan en el balance de resultados los beneficios de la conservación. En el IV Congreso de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, celebrado en Caracas en 1992, se adoptó la siguiente definición de espacio natural protegido: “Una zona de tierra y/o mar especialmente dedicada a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados y gestionada legalmente o por otros medios eficaces” (IUCN, 1994).

La definición de espacio natural protegido dada por organismos internacionales se centra en la idea de protección de la diversidad biológica, finalidad a la que deben supeditarse otros posibles usos del área protegida. En

el Estado español, la ley básica en materia de conservación de la naturaleza, la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, considera las siguientes finalidades a las que puede obedecer la protección de los espacios naturales:

- Constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en el territorio nacional.
- Proteger aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisajístico y recreativo.
- Contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitats.
- Colaborar en programas internacionales de conservación de espacios naturales y de vida silvestre, de los que España sea parte.

Los espacios protegidos se perfilan por tanto como instrumentos para la protección de la diversidad biológica y paisajística, y los recursos naturales y culturales asociados. Como tales instrumentos, se basan en el establecimiento de una demarcación o delimitación territorial respaldada legalmente. Los espacios protegidos deben considerarse como instrumentos básicos de la ordenación del territorio y por tanto deben quedar plenamente integrados en el marco de las políticas sectoriales. Deben considerarse como centros difusores de las nuevas estrategias de desarrollo sostenible. Los espacios protegidos constituyen un marco territorial jurídico, administrativo, presupuestario y profesional desarrollado y dirigido explícitamente hacia la conservación, con objetivos concretos expresados en los planes de gestión, en los que es preciso incorporar sistemas de control y evaluación.

### El marco legal en el Estado español

España estuvo entre los países europeos que se incorporaron tempranamente a la declaración de espacios protegidos. La primera Ley de Parques Nacionales fue publicada en la *Gaceta de Madrid* el 8 de diciembre de 1916. Dos años más tarde se declaran los primeros parques nacionales españoles: Montaña de Covadonga y Valle de Ordesa. En aquel modelo de conservación predominaba la idea de no intervención. Se reservan ciertas áreas de la explotación humana para que se pueda disfrutar de su contemplación como museos de la naturaleza. A finales de los años 20 y principios de los 30 se declaran varios espacios bajo la nueva figura de Sitio Natural de Interés Nacional, como complemento y alternativa ante los problemas de gestión de los parques nacionales.

La Ley de Montes de 1957 derogó la Ley de Parques Nacionales de 1916, adscribiendo a la administración forestal la gestión de los parques nacionales.

Posteriormente, la legislación urbanística adquirió gran importancia durante los años previos a la promulgación de leyes sectoriales de conservación de la naturaleza. Tal es el caso del primer espacio protegido en España bajo la figura de Parque Natural: el Parque Natural de Sant Llorenç del Munt i l'Obac, declarado en 1972 y basado en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956.

En 1975 se promulga la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. En esta Ley se establecen distintas figuras de protección para los espacios naturales. La Ley también obligaba a reclasificar los parques nacionales existentes.

En 1989 la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres establece cuatro figuras de protección: Parque, Reserva Natural, Monumento Natural y Paisaje Protegido. La Ley recoge el mandato establecido en el artículo 45 de la Constitución Española por el que se reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Asimismo se establece para los espacios protegidos la necesidad de proceder a la planificación de sus recursos naturales bajo directrices conservacionistas compatibles con un desarrollo sostenible. En el artículo 4 de la Ley 4/89 se designa como instrumento de planificación el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y en el artículo 19 se establece el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) como documento básico para la gestión de los parques.

**Cuadro I. Los espacios naturales protegidos españoles en cifras.** La superficie total protegida actualmente bajo las diversas figuras legales de conservación supone el 8% del territorio nacional. Fuente: EUROPARC-España, noviembre de 2001.

| Figura               | Tipo   | Hectáreas         | Nº         | Porcentaje respecto al total de superficie protegida |
|----------------------|--|-------------------|------------|--|
| Parques              | Parque Nacional  | 315.857           | 12         | 7,81   |
|                      | Parque Natural *   | 2.953.640         | 121        | 73,00  |
| Reservas Naturales   | Reserva Natural **   | 77.955            | 151        | 1,93   |
| Monumentos Naturales | Monumento Natural, Monumento Natural de Interés Nacional, Enclave Natural, Árbol Singular  | 74.642            | 204        | 1,84   |
|                      | Paisajes Protegidos  | Paisaje Protegido | 51.547     | 35   |
| Otros                | PEIN ***   | 654.980           | 144        | 11,24  |
|                      | Paraje Natural, Paraje Pintoresco  |                   |            |  |
|                      | Paraje Natural de Interés Nacional   | 80.411            | 37         | 1,99   |
|                      | Sitio de Interés Científico, Sitio Natural de Interés Nacional   | 2.546             | 25         | 0,06   |
|                      | Biotopo Protegido  | 7.127             | 5          | 0,17   |
|                      | Refugio de Fauna, Microreserva, Área Natural Recreativa, Parque Periurbano, Parque Periurbano de Conservación y Ocio, Régimen de Protección General, Corredor Ecológico y de Biodiversidad | 27.465            | 33         | 0,68   |
| <b>Total</b>         |  | <b>4.046.190</b>  | <b>732</b> |  |

Para la elaboración del cuadro se han tomado como referencia las figuras de protección establecidas en la ley estatal 4/89, incluyendo las diversas tipologías en las grandes categorías que ésta establece. La fuente de información es la base de datos que mantiene desde 1993 EUROPARC-España a partir de la información suministrada directamente por las administraciones competentes en cada territorio. Las cifras totales pueden sufrir algunas variaciones según el grado de solapamiento de distintas figuras de protección en un mismo territorio. Tal es el caso por ejemplo de algunas reservas naturales y monumentos naturales incluidos en otras figuras como parques naturales.

\* Se incluyen bajo el epígrafe de Parque Natural también las figuras de Parque Regional, Rural y el caso de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

\*\* Bajo la figura de Reserva Natural se incluyen: Reserva Natural Especial, Reserva Natural Dirigida, Reserva Natural Parcial, Reserva Natural Concertada, Reserva Integral, Reserva Natural Integral, Reserva Biológica Nacional.

\*\*\* La superficie indicada corresponde a la superficie total de los espacios incluidos en el Plan de Espacios de Interés Natural de Cataluña. Sin embargo, para la suma total se ha descontado aquella superficie de los espacios PEIN que ya se han contabilizado en figuras de protección como parque o reserva. Es decir, se han sumado un total de 455.000 hectáreas y de 109 lugares al total de la superficie protegida en España.

Las comunidades autónomas, y algunas administraciones locales, tienen las competencias para la declaración, la planificación y la gestión de espacios protegidos. Han desarrollado leyes propias, mediante las cuales han creado categorías de protección adecuadas a sus circunstancias. En la actualidad se reconocen básicamente dos tipos de soportes legales para la protección, unos basados en la legislación específica de conservación de la naturaleza y otros en un modelo mixto que utiliza también la legislación urbanística.

El sistema basado en la legislación de conservación de la naturaleza tiene su referencia fundamental en la Ley estatal 4/89. La mayoría de las comunidades autónomas, haciendo uso de sus competencias para el desarrollo de la legislación sobre espacios protegidos, han promulgado sus propias leyes (véase tabla I), dando lugar a una diversidad de denominaciones de espacios protegidos y de instrumentos de planificación. En casos puntuales, leyes como la de Montes de 1957 o la de Caza de 1970 se han utilizado para dar cobertura a algunas declaraciones.

Otras comunidades autónomas han utilizado, por un lado, la legislación urbanística (Ley del Suelo de 1976) para establecer áreas de protección básica y, por otro lado, han seleccionado aquellos espacios que por sus especiales valores o la mayor complejidad de su gestión requieran una conservación activa, a los cuales han asignado una de las figuras de protección previstas en la legislación de conservación de la naturaleza. Es el caso de Baleares, Cataluña y La Rioja, si bien en cada una de estas comunidades han existido particularidades distintas.

En los últimos años asistimos a una revisión de la legislación territorial que habrá que tener muy en cuenta por sus implicaciones en la regulación de los espacios naturales. En el caso de Canarias, la reciente aprobación del texto refundido de la nueva Ley de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales (R. D. 1/2000) ha generado un nuevo escenario. Este texto ha confirmado en esencia la red de espacios naturales en los términos en que fue creada, pero obliga a adaptar los documentos de planificación de los espacios a otros contenidos y establece, en el ámbito de los espacios, el desarrollo de competencias tradicionalmente urbanísticas, como la clasificación y la calificación del suelo.

Tras la aprobación del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, por el que se establecieron “Medidas urgentes de liberalización en el sector inmo-

liario y transportes”, según las cuales los suelos calificados no urbanizables sin especial protección son susceptibles de ser urbanizados, se hace imprescindible la protección activa de los espacios naturales para la preservación de aquellos que se consideren de especial interés. Esta protección podría llevarse a cabo bien mediante la propia legislación urbanística o bien a través de la legislación sectorial de conservación.

Tabla I. Leyes de espacios naturales protegidos promulgadas por las comunidades autónomas hasta septiembre de 2001.

| Comunidad autónoma   | Leyes de espacios protegidos   |
|----------------------|--|
| Andalucía            | Ley 2/89, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.   |
| Aragón               | Ley 6/1998, de 19 de marzo de Espacios Naturales Protegidos de Aragón.   |
| Asturias             | Ley 5/91, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales de Asturias.  |
| Baleares             | Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico.   |
| Canarias             | Ley 12/94, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias. Texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, D. L. 1/2000, de 8 de mayo. |
| Castilla-La Mancha   | Ley 9/99, de 26 de mayo de Conservación de la Naturaleza.  |
| Castilla y León      | Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León.   |
| Cataluña             | Ley 12/1985 de 13 de junio, de Espacios Naturales de Cataluña.   |
| Comunidad Valenciana | Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.  |
| Extremadura          | Ley 8/1998, de 26 de junio de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura.  |
| Galicia              | Ley 97/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza.  |
| Navarra              | Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra.  |
| Murcia               | Ley 4/92, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.  |
| País Vasco           | Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.  |

### El contexto internacional

El desarrollo de la Red Natura 2000, resultado de la aplicación de las directivas europeas 79/409/CEE o Directiva Aves y 92/43/CEE o Directiva Hábitats, constituye la iniciativa más importante para la conservación de la naturaleza a escala europea. De los componentes del patrimonio natural europeo que la Directiva Hábitats identifica, un 58% de los tipos de hábi-

tats del Anexo I y un 40% de los hábitats prioritarios están presentes en España. El 38% de los taxones de flora y el 48% de los de fauna recogidos en el Anexo II están igualmente representados.

Para establecer en España la Red Natura 2000, el primer paso ha sido elaborar una lista nacional de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), que incluye 1.205 lugares que ocupan cerca de 11 millones de hectáreas, lo que representa casi el 22% de la superficie terrestre española (Tabla II). A esto hay que añadir cerca de 600.000 hectáreas de superficie marina. Por tanto, la declaración de las correspondientes Zonas de Especial Conservación (ZEC) —el siguiente paso en el proceso de la Red Natura 2000— hará que el territorio actualmente protegido bajo alguna figura de protección se vea triplicado.

Tabla II. Lugares de importancia comunitaria (LIC) identificados por las comunidades autónomas en cumplimiento de la Directiva Hábitats 92/43/CEE. Fuente: Dirección General de Conservación de la Naturaleza, julio de 2001.

| Comunidades autónomas | Número LIC   | Superficie LIC terrestre (Ha) | Superficie LIC marina (Ha) | Total LIC (Ha)    | % por CC.AA de superficie LIC |                      |
|-----------------------|--------------|-------------------------------|----------------------------|-------------------|-------------------------------|----------------------|
|                       |              |                               |                            |                   | Superficie CC.AA. (Ha)        | superficie terrestre |
| Andalucía             | 193          | 2.503.205                     | 83.462                     | 2.586.667         | 8.726.800                     | 28,68                |
| Aragón                | 155          | 1.028.160                     | -                          | 1.028.160         | 4.765.000                     | 21,58                |
| Asturias              | 34           | 216.012                       | -                          | 216.012           | 1.056.500                     | 20,45                |
| Baleares              | 82           | 92.617                        | 75.719                     | 168.336           | 501.400                       | 18,47                |
| Canarias              | 174          | 282.672                       | 172.216                    | 454.888           | 744.695                       | 37,96                |
| Cantabria             | 18           | 118.712                       | -                          | 118.712           | 528.900                       | 22,45                |
| Castilla y León       | 108          | 2.167.831                     | -                          | 2.167.831         | 9.419.300                     | 23,01                |
| Castilla-La Mancha    | 71           | 1.471.215                     | -                          | 1.471.215         | 7.923.000                     | 18,57                |
| Cataluña              | 62           | 618.685                       | 9.132                      | 627.817           | 3.193.000                     | 19,38                |
| Ceuta                 | 2            | 634                           | 839                        | 1.473             | 1.971                         | 32,19                |
| Comunidad Valenciana  | 39           | 367.771                       | 28.817                     | 396.588           | 2.330.500                     | 15,78                |
| Extremadura           | 86           | 828.943                       | -                          | 828.943           | 4.160.200                     | 19,93                |
| Galicia               | 53           | 313.648                       | 11.202                     | 324.850           | 2.943.400                     | 10,66                |
| La Rioja              | 6            | 166.520                       | -                          | 166.520           | 503.400                       | 33,08                |
| Madrid                | 7            | 320.043                       | -                          | 320.043           | 799.500                       | 40,03                |
| Murcia                | 50           | 164.066                       | 185.279                    | 349.345           | 1.131.700                     | 14,50                |
| Navarra               | 41           | 248.123                       | -                          | 248.123           | 1.042.100                     | 23,81                |
| País Vasco            | 25           | 87.403                        | 120                        | 87.522            | 726.100                       | 12,04                |
| <b>Total</b>          | <b>1.206</b> | <b>10.996.260</b>             | <b>566.786</b>             | <b>11.563.045</b> | <b>50.497.466</b>             | <b>21,78</b>         |

Por otro lado, España ha suscrito numerosos convenios internacionales en materia de conservación de la naturaleza que influyen directa o indirectamente en los espacios protegidos legalmente existentes (Tabla III):

- El Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado en 1992 en la Cumbre de la Tierra proporciona el marco para la conservación de la biodiversidad a escala internacional.
- El desarrollo de la Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, aprobada por el Ministerio de Medio Ambiente en 1999 en respuesta al compromiso del Convenio de Río, propone la “consolidación de un sistema de áreas protegidas representativo de la diversidad biológica española, sus ecosistemas, paisajes y hábitats, así como de las especies terrestres y acuáticas, dotado de los instrumentos adecuados de planificación, uso y gestión”.
- A través del Convenio sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional (especialmente como hábitats de aves acuáticas) o Convenio de Ramsar, se han incluido en España un total de 38 espacios en la lista de humedales de importancia internacional. Dos parques nacionales (Tablas de Daimiel y Doñana) y 22 parques y reservas forman parte de esta lista.
- En el Convenio del Patrimonio Mundial, aprobado por la UNESCO en 1972 y cuya entrada en vigor data de 1976, están incluidos tres parques nacionales: Garajonay, Doñana y Ordesa-Monte Perdido (unido al de Pirineos Occidentales en Francia).
- Las Reservas de la Biosfera surgen en 1971 en el seno del Programa MaB de la UNESCO. La mayoría de las 20 Reservas declaradas en España son coincidentes con otras figuras de protección como parque nacional o parque natural. Tres reservas de la biosfera, las de Lanzarote, Menorca y El Hierro, abarcan territorios insulares completos. Representan iniciativas de gran interés en el marco de los espacios protegidos como modelos hacia el desarrollo sostenible.
- Otra iniciativa reciente de la UNESCO que cabe señalar es GEOPARKS, proyecto que persigue identificar una serie de Parques Geológicos Globales de especial significado para el desarrollo de fines científicos, educativos y socioeconómicos (UNESCO, 1999).
- Por último cabe destacar el reconocimiento internacional representado por el Diploma Europeo del Consejo de Europa, creado en 1965 para distinguir aquellas áreas naturales europeas especialmente bien conservadas o gestionadas. Tres parques nacionales cuentan con esta distinción: Doñana, Ordesa-Monte Perdido y Teide.



Tabla III. Convenios internacionales relacionados con la conservación de la naturaleza suscritos por España.

| Convenio             | Fecha | Objetivo   |
|----------------------|-------|--|
| Ramsar               | 1971  | Protección de humedales                                  |
| París                | 1972  | Protección del patrimonio mundial                        |
| OSPAR                | 1972  | Protección del Atlántico Norte                           |
| Washington           | 1973  | Limitar el comercio internacional de especies amenazadas |
| Barcelona            | 1976  | Protección del mar Mediterráneo                          |
| Bonn                 | 1979  | Conservación de especies migratorias                     |
| Berna                | 1979  | Conservación de la vida silvestre y el medio natural     |
| Derecho del Mar      | 1982  | Administración de los recursos                           |
| Diversidad Biológica | 1992  | Proteger la diversidad biológica                         |
| Desertificación      | 1994  | Prevenir la desertificación                              |

Finalmente, hay que hacer referencia al sistema de categorías internacionales de conservación adoptado por la UICN. Este sistema se inició en 1978 con diez categorías postuladas para su aplicación en todo el mundo. La UICN, a través de la Comisión de Áreas Protegidas (WCPA) y la Federación EUROPARC, ha revisado la interpretación de las categorías, especialmente en su aplicación en Europa. Actualmente se aceptan seis categorías (véase cuadro II) que, si bien no tienen rango legal, responden al objetivo de facilitar el intercambio de información y la homologación de sistemas de gestión a partir de criterios generales válidos para todo el mundo. Recientemente se ha elaborado un documento con directrices para la aplicación de las distintas categorías, aportando ejemplos de espacios europeos para cada una de ellas (EUROPARC e IUCN, 2000).

Cuadro II. Categorías de conservación propuestas por la UICN.

| Categoría UICN                                     | Principales objetivos de gestión  | Principales directrices de selección   |
|--|---|--|
| I. Reserva Natural Estricta/Área Natural Silvestre | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar los ecosistemas en el estado más natural posible.</li> <li>• Disponer de ejemplos de medio ambiente natural para investigación, seguimiento, educación.</li> <li>• Reducir al mínimo las perturbaciones.</li> <li>• Limitar el acceso del público.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El área debe ser suficientemente amplia para garantizar la integridad de los ecosistemas.</li> <li>• Debe estar considerablemente exenta de intervención humana directa y ser capaz de permanecer en estas condiciones.</li> <li>• La conservación de la biodiversidad del área será a través de la protección y no debe exigir intensas actividades de manejo o manipulación del hábitat.</li> </ul> |
| II. Parque Nacional                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger áreas naturales y escénicas de importancia nacional e internacional.</li> <li>• Perpetuar en el estado más natural posible ejemplos representativos de especies, comunidades y paisajes.</li> <li>• Manejar el uso con fines culturales y educativos.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe contener ejemplos representativos de importantes regiones.</li> <li>• Debe ser suficientemente grande como para contener uno o más ecosistemas completos que no hayan sido materialmente alterados por la explotación o la ocupación humana.</li> </ul>  |
| III. Monumento Natural                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger las características naturales destacadas específicas del área.</li> <li>• Brindar oportunidades para la investigación, la educación, la interpretación y la sensibilización.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe contener uno o más rasgos de notable importancia natural o cultural.</li> <li>• Debe ser suficientemente amplia como para proteger la integridad de sus características naturales y zonas inmediatamente circundantes.</li> </ul>  |
| IV. Área de Manejo de Hábitats/Especies            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener el hábitat en las condiciones necesarias para proteger especies, comunidades o características físicas cuando ello exija cierto tipo de manipulación para un manejo óptimo.</li> <li>• Facilitar la investigación y el seguimiento como principales actividades asociadas al manejo sostenible.</li> <li>• Establecer áreas limitadas con fines educativos.</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe desempeñar una función importante en la supervivencia de especies.</li> <li>• La conservación dependerá de la intervención activa.</li> <li>• El tamaño dependerá de las necesidades del hábitat de las especies que se han de proteger, y puede variar de relativamente pequeño a muy extenso.</li> </ul>   |
| V. Paisaje Terrestre o Marino Protegido            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura.</li> <li>• Promover estilos de vida y actividades económicas compatibles con la preservación de la trama social y cultural.</li> <li>• Conservar la diversidad biológica y paisajística.</li> <li>• Ofrecer oportunidades de recreo y turismo compatibles.</li> <li>• Promover actividades científicas y educativas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe poseer paisajes de gran calidad escénica, manifestaciones de prácticas de uso del territorio y organizaciones sociales únicas o tradicionales.</li> </ul>  |
| VI. Área Protegida con Recursos Manejados          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger y mantener la diversidad biológica.</li> <li>• Promover prácticas de manejo racionales con fines de producción sostenible.</li> <li>• Contribuir al desarrollo regional y nacional.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al menos dos terceras partes de la superficie deben estar en condiciones naturales.</li> <li>• Debe ser suficientemente amplia como para poder tolerar la utilización sostenible de sus recursos a largo plazo.</li> </ul>  |

### Próximos retos para los espacios naturales protegidos

El establecimiento legal de un número creciente de espacios protegidos representa un paso importante para garantizar la conservación de la naturaleza y los beneficios y servicios que estos espacios proporcionan a la sociedad. Establecido el marco legal, hay que dotar a los espacios protegidos de instrumentos adecuados de planificación y gestión, y optimizar los medios de que disponen para su mantenimiento y para la consecución de resultados constatables por la sociedad. La riqueza de experiencias acumulada en los últimos años hace necesaria una reflexión para analizar los logros conseguidos y los retos pendientes. Los retos identificados por este PLAN DE ACCIÓN se recogen en el cuadro III.

El PLAN DE ACCIÓN aborda aspectos fundamentales para avanzar en la consecución de los objetivos de los espacios protegidos. En la primera parte se analiza el grado de desarrollo de los instrumentos de planificación y su ajuste con las políticas sectoriales, considerando tanto los espacios individuales como los sistemas o redes de espacios.

En segundo lugar, se abordan los ámbitos donde se ha de intervenir: la conservación de los ecosistemas naturales y seminaturales, el mantenimiento de los bienes y servicios que proporcionan, la compatibilización del desarrollo socioeconómico, y el disfrute cultural, educativo y recreativo de la naturaleza.

La tercera parte analiza los instrumentos precisos para llevar a cabo las tareas propuestas. Se abordan en primer lugar los recursos humanos, materiales y económicos necesarios para la gestión. La implicación de todos los sectores sociales en el proceso se aborda en el capítulo dedicado a la participación. Como instrumentos fundamentales que deben impregnar todo el proceso de planificación y gestión de los espacios, se tratan la investigación y el seguimiento. El último capítulo analiza los principios y procedimientos para la evaluación de los espacios protegidos.

---

### Cuadro III. Principales retos para los espacios naturales protegidos en los próximos años.

- Desarrollar sistemas de espacios protegidos que integren todos los elementos necesarios para garantizar la diversidad biológica y paisajística del territorio (áreas núcleo, zonas de amortiguación, corredores).
  - Definir metodológicamente los criterios de selección y delimitación de los espacios protegidos.
  - Integrar los espacios protegidos en las políticas sectoriales como instrumentos básicos de la ordenación territorial.
  - Articular la Red Natura 2000 en el esquema general de la política de espacios protegidos.
  - Reducir la tipología de planes de gestión existentes, tendiendo a un modelo flexible que defina los contenidos básicos y que se adecue a la complejidad real de cada espacio protegido.
  - Implantar sistemas de diagnóstico y seguimiento continuo del territorio como base esencial para la puesta en marcha de actividades de conservación.
  - Establecer criterios objetivos para la puesta en marcha de medidas de desarrollo socioeconómico, fomentándose exclusivamente aquellas compatibles con la conservación.
  - Planificar el uso público en todos aquellos espacios protegidos que tengan entre sus objetivos facilitar el disfrute cultural, educativo y recreativo de la naturaleza.
  - Consolidar la gestión activa en los espacios protegidos que así lo precisen, entendiéndose como tal aquella a la que se dota de un plan de gestión, y donde se identifican objetivos explícitos a los que se aplican medios materiales y humanos claramente definidos y cuantificados.
  - Lograr la interacción efectiva entre investigadores y gestores de espacios protegidos de modo que el conocimiento científico proporcione una base para identificar objetivos y resolver problemas de gestión.
  - Ampliar y mejorar los instrumentos de participación pública en la planificación y la gestión de los espacios protegidos, favoreciendo y fomentando la implicación de la sociedad en las políticas de conservación.
  - Incorporar la evaluación periódica de los instrumentos de planificación y los resultados de la gestión de los espacios protegidos.
-

# 1 La planificación en el marco de la ordenación del territorio

## Introducción

La contribución de los espacios naturales protegidos a la conservación del conjunto del territorio requiere una planificación de carácter integrador. Los espacios protegidos concebidos como islas de conservación han demostrado su ineficacia. Asegurar que los espacios protegidos cumplen su función como instrumentos para la ordenación de los recursos naturales y culturales conlleva pues un reto de gran complejidad: lograr su integración en la planificación del conjunto del territorio.

Aunque España se sumó tempranamente a la declaración de espacios protegidos, con la creación en 1918 de los primeros parques nacionales, la introducción de elementos de planificación no llega hasta 1977. El reglamento que desarrolla la Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos estableció por primera vez la necesidad de elaborar un documento en el que se recogieran las líneas de actuación y la regulación de los mismos. El denominado Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) no apareció hasta el año siguiente con la promulgación de la Ley 9/1978, de 28 de diciembre, de Reclasificación de Doñana. La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, vuelve a recoger el PRUG como instrumento principal de planificación de los espacios protegidos. A partir de esa fecha, las comunidades autónomas han regulado de diferente manera la planificación de los espacios protegidos en su legislación específica, aunque en general, y dado el carácter de legislación básica de la Ley 4/1989, se han mantenido los PRUG como instrumentos comunes para la gestión.

Desde el ámbito de la legislación del suelo o territorial, muchos han sido los documentos elaborados a lo largo de estos años para la protección de espacios de alto valor natural. Destacan los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y del Paisaje redactados por la Diputación de Barcelona, tanto por su carácter pionero —el primero de ellos fue aprobado en el año 1972— como por su continuidad en el tiempo, ya que en la actualidad siguen vigentes como instrumentos de planificación para las áreas gestionadas por este organismo.

El reconocimiento de la necesidad de integrar la planificación de los recursos naturales en un marco territorial amplio llevó a la definición de un novedoso instrumen-

to, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). El PORN aparece como herramienta de planificación en la Ley 4/89, cuyo artículo 5.2 establece finalidad, objetivos, contenido mínimo y alcance del PORN, así como el procedimiento para su elaboración y su tramitación. Por diversas causas que se analizan más adelante, la utilización de los PORN no ha sido todo lo eficaz que se esperaba.

El paso a la planificación de los espacios protegidos como un conjunto articulado en un marco territorial más amplio aún es incipiente. El desarrollo de los sistemas de espacios protegidos es por el momento más conceptual que real, en tanto que la coordinación con otros instrumentos de planificación territorial sigue siendo el gran reto que debe ser afrontado en los próximos años.

### Diagnóstico

#### Sistemas de espacios protegidos

Uno de los aspectos cruciales para el buen funcionamiento de la política de espacios protegidos es la existencia sobre un determinado territorio de una red o sistema de espacios protegidos bien estructurado.

Modelos como los propuestos por la iniciativa EECONET (Bennett, 1991) establecen que para garantizar una protección efectiva de hábitats y especies es necesario impulsar un modelo de estructura territorial en el que se consideren tres elementos fundamentales: zonas núcleo, zonas de amortiguación y zonas de conexión biológica (corredores biológicos y puntos de escala). Según esta iniciativa, las zonas núcleo deben ser aquellos lugares con mayor grado de naturalidad dentro del territorio considerado y en ellas las medidas de protección son máximas. Las zonas de amortiguación recogen áreas habitualmente contiguas a las zonas núcleo y en ellas los usos están limitados por exigencias de la conservación. Las zonas de conexión (corredores biológicos y puntos de escala) son elementos insertos en una matriz territorial más artificializada, dentro de la cual permiten conservar la permeabilidad del territorio al flujo de organismos.

El enfoque de sistema o de red se empieza a desarrollar en España aún tímidamente (Centro de Investigación de Espacios Naturales Protegidos Fernando González Bernáldez, 1995; García Fernández-Velilla, 1998). Cabe destacar el caso de Canarias, donde su Ley de Espacios de 1994 incorpora

las propuestas del proyecto Fénix (Martín Esquivel y otros, 1995). El resultado es una red compuesta por tres subredes menores (subred de paisajes y elementos escénicos, subred de áreas de uso público y desarrollo, y subred de protección estricta) que utiliza distintas categorías de protección, coincidentes con los tipos de la UICN. Esta red permite afrontar una gestión de los espacios no singularizada o compartimentada, sino global. En los últimos años se va plasmando en la legislación la incorporación de elementos para la conectividad territorial, como en la Ley 6/1998, de 19 de marzo, de Espacios Naturales Protegidos de Extremadura, y en un futuro próximo podría reflejarse en otras, por ejemplo en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Navarra o en el proceso recientemente iniciado en Andalucía.

Un elemento esencial para una red es un sistema de planificación que, al menos, debería abarcar los siguientes aspectos (IUCN, 1994):

- Definir las relaciones entre diferentes unidades y categorías de espacios protegidos.
- Establecer los vínculos con otras categorías y planes del territorio.

El concepto de red tiene hoy por hoy un carácter más administrativo que territorial o funcional. En los últimos años, buena parte de las comunidades autónomas han establecido sus redes de espacios protegidos en sus respectivas leyes de espacios naturales, además de la Red de Parques Nacionales establecida por el Ministerio de Medio Ambiente. Este sistema de planificación debe concretarse en un plan de la red que, por el momento, no está desarrollado en la mayor parte de los casos.

Casos como el de Navarra, donde se ha abordado la integración conceptual de su sistema de espacios protegidos en una Estrategia de Conservación de la Biodiversidad, ilustran una tendencia reciente. En dicha Estrategia, aprobada en 1999, se ha dado un gran peso a la estructura de espacios protegidos como elemento crucial para garantizar la conservación de la diversidad biológica *in situ*. La Estrategia establece una serie de objetivos, planes, programas y acciones encaminadas a dotar a Navarra de un sistema de espacios protegidos coherente, estructurado y funcional.

El desarrollo y la aplicación de los incipientes sistemas o redes se está abordando desde distintas aproximaciones. Desde el desarrollo de instrumentos de planificación orientados a la integración en la planificación territorial y urbanística hasta la utilización de los PORN o el desarrollo de proyectos es-

pecíficos de conexión territorial. Entre estos últimos puede citarse el proyecto de *L'Anella Verda* impulsado por la Diputación de Barcelona para la creación de un cinturón verde alrededor del área metropolitana de Barcelona, y que trata de consolidar la protección de un continuo de más de 150.000 hectáreas.

#### *Integración de los espacios naturales y la planificación urbanística*

El buen funcionamiento de un sistema de espacios protegidos pasa por su integración en la planificación territorial, aunque sin perder sus características propias como piezas fundamentales en la conservación de los recursos naturales.

El caso más consolidado de integración de la planificación de los espacios naturales en la planificación del territorio lo encontramos en Cataluña. El Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN) aprobado en 1992, establece un sistema estructurado y dotado de coherencia orientado a asegurar el funcionamiento de la red de espacios. El PEIN constituye un plan territorial sectorial encuadrado en el Plan Territorial de Cataluña, aprobado en 1995, del que se convierte en un instrumento de desarrollo, de forma que sus determinaciones tienen carácter vinculante para todos los demás instrumentos de planificación física. Dentro del PEIN se encuentran también los Espacios Naturales de Protección Especial (parques naturales, reservas, etcétera), de modo que se asegura la integración de todos los espacios protegidos (Departament de Medi Ambient, 1996).

Canarias presenta un modelo innovador en el contexto nacional, ya que la integración se ha producido mediante la fusión en un único documento de dos figuras: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan de Ordenación Insular, provenientes respectivamente de la legislación de conservación y de la urbanística. Esta incorporación de la ordenación de los recursos naturales a la planificación territorial se produjo inicialmente en la Ley 12/94 de Espacios Naturales de Canarias, pero recientemente se ha integrado todo el sistema de ordenación territorial, tanto el urbanístico como el de espacios naturales, en un solo instrumento legislativo, el Decreto 1/2000 de 8 de mayo, donde se establecen tres niveles para la ordenación de los recursos naturales y del territorio:

- Un nivel regional, cuyo instrumento son las Directrices de Ordenación y cuya elaboración corresponde al Gobierno de Canarias.
- Un nivel insular, constituido por los Planes Insulares de Ordenación, que

deben elaborar los Cabildos Insulares y ser aprobados por el Gobierno de Canarias.

- Un nivel de espacio protegido, formado por los diferentes planes de los espacios individuales, según su figura de protección, cuya elaboración y aprobación corresponde al Gobierno de Canarias.

#### *La oportunidad de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) deben ser un instrumento útil para la ordenación de un territorio amplio y funcionalmente coherente. Sin embargo, en muy pocos casos los PORN se han utilizado para la ordenación de los recursos naturales en territorios que excedieran los límites de los espacios protegidos. En ese sentido, ha habido una infrautilización de este potente y novedoso instrumento y se ha dejado pasar la oportunidad para poder ordenar actividades situadas fuera de los límites administrativos de los espacios y que, sin embargo, pueden ejercer una clara influencia negativa en la conservación de los mismos.

Cabe citar, no obstante, algunos ejemplos significativos en los que sí se han considerado ámbitos territoriales amplios, como el PORN de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera de Valencia, el PORN de Asturias y los PORN canarios, que han sido incluidos en los Planes Insulares de Ordenación.

A finales de 1999, existían 73 PORN aprobados (24 de ellos correspondientes a Andalucía) y un importante número adicional de planes se habían iniciado o contaban con aprobación inicial.

Uno de los problemas es que el proceso de elaboración de los PORN se dilata en el tiempo hasta seis años, en algunos casos más, antes de que sean aprobados. Por otro lado, no existe una metodología específica para su redacción ni mecanismos desarrollados para su evaluación. En el caso de Canarias existe un Decreto 6/1997, de 31 de enero, que fija unas directrices formales para la elaboración de los PORN, referidas a sus contenidos (que deben ser recogidos en la Memoria del Plan), los objetivos de conservación y la delimitación de diferentes zonas según su valor natural y su aptitud para la conservación o para diferentes aprovechamientos. Además, el decreto prevé que dichos planes establezcan un régimen de protección y una normativa de aplicación por zonas que podrán tener carácter de determinación vinculante, indicativa de ordenación o norma sectorial. En otros casos se hace referencia a la ley autonómica de espacios naturales correspondiente, donde se

establecen los contenidos mínimos para estos instrumentos a modo de orientaciones. La vigencia de los PORN es en general indefinida, aunque hay casos en los que oscila entre 5 y 10 años e incluso entre 1 y 4 años. En algunas ocasiones se utiliza el PORN como principal instrumento de gestión.

La confusión existente sobre el papel de los PORN puede explicarse por las siguientes razones:

- Los PORN se aplican casi exclusivamente dentro de los límites exactos de los espacios protegidos.
- La gran mayoría de las comunidades autónomas los han utilizado únicamente para el establecimiento de parques y reservas, en tanto que requisito imprescindible para su declaración, según marca la Ley 4/89 en sus artículos 15.1 y 15.2. Esto ha propiciado que muchas comunidades autónomas lo consideren como un instrumento para la gestión de los espacios y no para la ordenación de territorios más amplios.
- No se han desarrollado las directrices que podrían haber facilitado la aplicación de lo que era un instrumento de nueva creación y novedoso planteamiento. La administración central no ha desarrollado las directrices de ordenación de los recursos, tal y como establece la Ley 4/89 en su artículo 8, y ante esta carencia, tampoco las han desarrollado las comunidades autónomas.
- Se ha impuesto un documento nuevo sobre otros de mayor implantación y desarrollados por colectivos profesionales fuertemente asentados en la administración pública. Las directrices sectoriales se han desarrollado desde las administraciones de medio ambiente sin la necesaria coordinación con otros sectores implicados.
- Han faltado medios humanos y económicos para desarrollar los PORN en condiciones de igualdad con el planeamiento urbanístico y territorial.
- Ha faltado compromiso político para hacer efectiva la prevalencia de la ordenación de los recursos establecida en la Ley 4/89.

### Planificación de la gestión de los espacios protegidos

Tras el periodo de declaración de espacios protegidos de los últimos años, asistimos a una fase de desarrollo de planes de gestión específicos para cada espacio.

En general, se ha avanzado poco en el desarrollo de una metodología normalizada para la elaboración de planes que pueda ser ampliamente aceptada. Se observa una carencia de criterios para la zonificación, la asigna-

ción de prioridades de conservación, el manejo de los ecosistemas, la explotación de los recursos naturales o el uso público. Las inversiones en planificación son muy escasas si se comparan con las que se realizan por ejemplo en la planificación urbanística. La situación más frecuente corresponde a una inversión entre 3 y 6 euros por hectárea.

El tiempo medio desde la declaración de un espacio natural hasta la aprobación de su plan de gestión es en la mayoría de los casos superior a cinco años, y en ocasiones superior a los diez años. La media en el proceso de participación pública se sitúa entre los dos y seis meses, aunque en algunos casos puede superar el año. El proceso de elaboración técnica suele superar los doce meses. La tramitación administrativa suele durar más de un año. Esta realidad contrasta con el tiempo previsto en las leyes, generalmente inferior a un año.

En general, no se prevén métodos para evaluar los planes de gestión y, en algunos casos, se considera como método la propia revisión del plan, generalmente cada 4 años. Muy pocos planes incluyen indicadores o establecen auditorias de gestión.

### Tipología de los planes de gestión

Como desarrollo de las competencias autonómicas se han establecido diferentes figuras de protección y sus correspondientes instrumentos de planificación. Sería conveniente reducir la tipología de planes existentes en la actualidad, tendiendo a un modelo flexible de planificación que permitiera adecuar ésta a la complejidad real de cada espacio protegido (Eurosite, 1993). Se puede hablar de dos tipos de espacios protegidos, aquellos que necesitan una gestión activa y aquellos otros en los que se aplica una gestión pasiva.

El primer grupo lo constituyen aquellos espacios cuya gestión es compleja, que necesitan un mayor nivel de intervención para su conservación, sobre los que se aplica un plan propiamente dicho, y que se declaran principalmente bajo las figuras de parque y reserva. Los instrumentos de planificación utilizados reciben distinta denominación: Plan Rector de Uso y Gestión, Plan de Conservación, Plan Director, Plan Parcial, Plan Especial de Protección del Medio Natural y Programa Anual de Gestión.

En el grupo de gestión pasiva se incluyen aquellos espacios cuyo fin principal es la protección y que no precisan tareas de gestión activa, sino el estableci-

miento de una normativa que garantice la conservación de los valores por los que fueron declarados. Requieren medidas de gestión menos complejas. En la actualidad sus instrumentos son: Plan de Protección, Normas de Conservación, Plan Especial de Protección Paisajística, Normas de Protección y Plan de Actuación. Las figuras a las que se aplican son las de monumento natural, paisaje protegido, árbol singular, y lugar y sitio de interés científico.

Del análisis de la tipología de los planes de espacios protegidos existentes a 1 de enero de 2000 (véase tabla 1.1) se puede extraer una serie de conclusiones:

- La mayor parte de los planes corresponden a la tipología de PRUG. Este tipo representa el 70% de los que son de aplicación a los espacios protegidos declarados, si exceptuamos a Cataluña, que sigue un modelo diferente y que ha optado por un plan que abarca todos los espacios, el Plan de Espacios de Interés Natural, dotándolos de una protección pasiva y estableciendo un Plan Anual de Gestión o un Plan Especial de Protección del Medio Natural para aquellos que necesitan de una protección activa.
- Se constata un déficit importante de planificación, ya que sólo el 47% de los espacios protegidos que necesitan PRUG lo tienen aprobado.
- La mayor parte de los nuevos tipos de planes establecidos en la legislación autonómica están actualmente sin desarrollar. Sólo se ha aprobado el 5% de los que deberían estar redactados.
- Hay un porcentaje muy bajo de instrumentos de protección pasiva aprobados (4%), mientras que el porcentaje de planes aprobados de gestión activa es bastante mayor (33%).

#### *Contenido de los planes de gestión*

El Plan Rector de Uso y Gestión es el tipo de plan más utilizado y su estructura y contenidos mínimos, fijados en las distintas leyes de espacios protegidos, es bastante uniforme. Comprende los siguientes aspectos:

- Directrices generales para la gestión del espacio que ayuden a conseguir los objetivos por los que se ha declarado.
- Zonificación del espacio.
- Normas para regular las actividades que se desarrollen o se puedan desarrollar dentro de los límites del espacio.
- Directrices que desarrollen los objetivos concretos del espacio y que, en caso necesario, permitan elaborar programas de actuación específicos.
- Ayudas técnicas y económicas para compensar las limitaciones impuestas.

En algún caso (Canarias, Comunidad Valenciana y Extremadura) se esta-

blece además la necesidad de elaborar un apartado económico y financiero en el que se planifiquen y evalúen las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos y las actuaciones fundamentales fijadas en el PRUG. La mayoría de los documentos establecen la normativa en tres niveles: para todo el espacio, por zonas y por sectores de actividad. Algunos PRUG incluyen otros aspectos, tales como: criterios y recomendaciones para políticas sectoriales, infracciones y sanciones, actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental, etcétera. Solamente en la Ley de Extremadura se señala explícitamente la necesidad de establecer unos criterios de seguimiento del plan que sirvan para determinar la conveniencia de su revisión, aunque al no haberse aprobado ninguno hasta la fecha, no es posible determinar cuáles son estos criterios. Los planes canarios también están capacitados para calificar y clasificar suelo desde el punto de vista urbanístico. El análisis de los PRUG aprobados permite constatar que no siempre se cumplen los contenidos mínimos establecidos en las leyes. Generalmente esto ocurre porque muchos de ellos son anteriores a la aprobación de las citadas leyes y no se han previsto mecanismos de adaptación.

El contenido de los planes que se aplican en el caso de las reservas difiere muy poco de lo establecido para los PRUG. Reciben nombres distintos según la comunidad autónoma: Plan de Conservación (Aragón y Castilla y León), Plan Director (Canarias).

Los Planes Especiales de Protección del Medio Natural y del Paisaje son planes establecidos en la Ley 12/85 de espacios naturales de Cataluña, y de aplicación en aquellos espacios que están incluidos en el PEIN. Básicamente coinciden con los contenidos de los PRUG, si bien contienen un programa de actuación y evaluación económica donde se desarrollan y presuponen las actuaciones derivadas del diagnóstico realizado y encaminadas a lograr los objetivos establecidos para el espacio. Las actuaciones se agrupan en líneas de la misma temática y para cada una de ellas se establecen los siguientes aspectos: objetivos que se pretende alcanzar, área de actuación, directrices para llevar a cabo la actuación, organismo responsable, coste estimado y financiación.

Por último, los instrumentos de protección pasiva establecen la regulación de usos y el régimen de autorizaciones necesarios para asegurar la conservación de los valores que caracterizan el espacio natural y por los que ha sido merecedor de protección.

## Relación con otros instrumentos de planificación

### *Planes de conservación de la naturaleza*

El papel que desempeñan los espacios protegidos en la conservación de la naturaleza es reconocido en todos los documentos y convenios internacionales relacionados con la materia. Sin embargo, en muchos casos, los planes de conservación de especies, las estrategias de diversidad biológica, las medidas agroambientales y otros instrumentos no recogen las oportunidades que los espacios protegidos ofrecen para el desarrollo de la conservación. En la mayoría de las comunidades autónomas esta relación es muy pequeña o inexistente, de tal modo que se llevan a cabo políticas de protección y conservación de espacios y especies de forma paralela, pero no integrada como sería deseable.

Esta situación podría mejorarse a través de mecanismos de coordinación intra e inter-administrativa que evitasen el funcionamiento aislado de los distintos departamentos. La carencia, en la práctica, de instrumentos integradores —en especial, la falta de utilización de los PORN como instrumento integrador de las políticas sectoriales en un determinado territorio— es otra deficiencia que debería abordarse.

En la actualidad se dan dos circunstancias que pueden favorecer esa integración. Por una parte, la redacción de las estrategias regionales de conservación de la biodiversidad. Por otra, el establecimiento de la Red Natura 2000 y la subsiguiente redacción de los respectivos planes de gestión, ya utilizados habitualmente en la planificación (PRUG y otros), para los lugares de importancia comunitaria que conformarán esta red europea.

Las estrategias regionales de biodiversidad, actualmente en proceso de elaboración en algunas comunidades autónomas, pueden aportar el marco conceptual donde se establezca la importancia de los espacios protegidos para la conservación *in situ* de la biodiversidad y su necesaria integración en una política de conservación global junto a otros instrumentos como los planes de recuperación de especies.

### *Planificación sectorial*

Si la relación y la coordinación de los espacios protegidos con la planificación de conservación de la naturaleza y territorial son escasas, aun menores son las establecidas con el resto de la planificación sectorial más allá

de los límites del espacio. Esta coordinación se reduce a regular, dentro de las fronteras de los espacios, aquellas actividades sectoriales que puedan tener una incidencia negativa en los recursos que se quieren proteger. Por tanto, no se trata de una coordinación como tal, sino de una regulación de actividades. Con objeto de ir consolidando la integración de los espacios protegidos en la política de planificación general, al menos deben considerarse los siguientes ámbitos sectoriales:

- Las estrategias de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.
- Las estrategias y planes forestales de ámbito general. Los planes de ordenación y gestión forestal, y los planes de prevención y extinción de incendios forestales.
- Las estrategias de protección de humedales.
- La planificación territorial y el planeamiento urbanístico.
- Las Agendas 21 locales y regionales y otros instrumentos de desarrollo sostenible.
- Los planes de infraestructuras y de transporte (red viaria y ferroviaria, sistema portuario y aeroportuario, etcétera).
- La planificación energética y las redes de transporte de energía.
- Los planes y programas de aplicación de los fondos estructurales de la Unión Europea.
- Los planes de protección civil.
- Los planes de ordenación y gestión cinegética y piscícola.
- Los programas relativos a la explotación de los recursos marinos vivos.
- Los planes y programas de explotación y restauración del sector minero.
- Los planes y programas turísticos, incluidos, por ejemplo, la ordenación de estaciones de esquí, los campos de golf o los puertos deportivos.
- Los planes y programas de explotación agraria (planes de regadíos, concentración parcelaria, etcétera).
- Los planes de control de la contaminación (saneamiento, tratamiento y gestión de residuos, etcétera).
- Los planes de recuperación y conservación de especies amenazadas.
- Los planes hidrológicos.
- Los Bienes de Interés Cultural.



Tabla 1.1.

Resumen del estado de la planificación hasta el 1 de enero de 2000. Tipos de planes considerados en la legislación, e indicación del número de planes aprobados en relación con el número de espacios declarados y que requieren el citado tipo de plan. Cuando el tipo de plan está previsto en la legislación autonómica correspondiente pero no existen aún espacios que lo requieran se indica con un asterisco.

|                     | PRUG           | Plan de Conservación | Plan Director | Plan Parcial | Plan Especial de Protección del Medio Natural | Programa Anual de Gestión | Plan de Protección | Normas de Conservación | Normas de Protección | Plan Especial de Protección Paisajística | Plan de Actuación | Plan de Gestión para Conservación y Ocio | Total Comunidades Autónomas |
|---------------------|----------------|----------------------|---------------|--------------|---|---------------------------|--------------------|------------------------|----------------------|--|-------------------|--|-----------------------------|
| nº ENP / nº plan    |                |                      |               |              |   |                           |                    |                        |                      |  |                   |  |                             |
| Andalucía           | 51/36          |                      |               |              |   |                           |                    |                        |                      |  |                   |  | 51/36                       |
| Aragón              | 3/1            | 1/0                  |               |              |   |                           | 22/0               |                        |                      |  |                   |  | 26/1                        |
| Asturias            | 8/4            |                      |               |              |   | *                         |                    |                        |                      |  |                   |  | 8/4                         |
| Baleares            | 4/1            |                      |               |              |   |                           |                    |                        |                      |  |                   |  | 4/1                         |
| Canarias            | 18/4           |                      | 26/4          |              |   |                           |                    | 70/2                   |                      | 27/7                                     |                   |  | 141/17                      |
| Cantabria           | 5/2            |                      |               |              |   |                           |                    |                        |                      |  |                   |  | 5/2                         |
| C. y León           | 7/0            | 2/0                  |               |              |   |                           |                    |                        | 5/0                  |  |                   |  | 14/0                        |
| C.-La Mancha        | 3/1            |                      |               | 12/1         |   |                           |                    |                        |                      |  |                   |  | 15/2                        |
| Cataluña            | 2/1            |                      |               |              | 144/58  | 67/67                     |                    |                        |                      |  |                   |  | 213/126                     |
| C. Valenciana       | 13/7           |                      |               |              | *   |                           |                    |                        | *                    |  |                   |  | 13/7                        |
| Extremadura         | 11/0           |                      |               |              | *   |                           |                    | *                      |                      |  | *                 | *  | 11/0                        |
| Galicia             | 6/1            |                      |               |              |   |                           |                    |                        |                      |  |                   |  | 6/1                         |
| La Rioja            | 1/1            |                      |               |              |   |                           |                    |                        |                      |  |                   |  | 1/1                         |
| Madrid              | 4/1            |                      |               |              |   |                           |                    |                        |                      |  |                   |  | 4/1                         |
| Murcia              | 15/0           |                      |               |              |   |                           |                    |                        |                      |  | *                 |  | 15/0                        |
| Navarra             | 74/46          |                      |               |              |   |                           |                    |                        |                      |  |                   |  | 74/46                       |
| País Vasco          | 8/5            |                      |               |              |   |                           |                    |                        |                      |  |                   |  | 8/5                         |
| <b>Total planes</b> | <b>233/111</b> | <b>3/0</b>           | <b>26/4</b>   | <b>12/1</b>  | <b>144/58</b>                                 | <b>67/67</b>              | <b>22/0</b>        | <b>70/2</b>            | <b>5/0</b>           | <b>27/7</b>                              | <b>*</b>          | <b>*</b>                                 | <b>609/250</b>              |

## Recomendaciones\*

1. Definir y articular en cada ámbito administrativo y territorial un marco global de actuación que incluya el modelo territorial de conjunto, la estrategia de conservación del medio natural y el sistema de espacios protegidos, procurando en todos los casos su articulación con las políticas y estrategias sectoriales.\*

2. Desarrollar un sistema de espacios protegidos en cada comunidad autónoma, asegurando su adecuada coordinación territorial interadministrativa. Este sistema debe integrar los suficientes elementos para garantizar el funcionamiento del territorio: espacios protegidos, zonas de amortiguación y conexiones biológicas.\*

La necesaria coordinación entre comunidades autónomas en materia de espacios protegidos se deberá resolver mediante los instrumentos jurídicos que proporciona la nueva Ley de Administraciones Públicas, especialmente los referentes a los consorcios o entes consorciales interadministrativos.

Otro aspecto a tener en cuenta a la hora de diseñar el sistema es la incorporación de espacios con protección pasiva, provenientes de otros ámbitos sectoriales como el urbanístico, el pesquero, el hidrológico, etcétera.

3. Utilizar un sistema de planificación en cascada como mecanismo para garantizar mayor coherencia y como estrategia para optimizar el uso de los recursos humanos y materiales.

La planificación en cascada consiste en desarrollar la planificación en sucesivas fases, desde lo más general a lo más concreto. Se aplica desde un punto de vista tanto territorial como temático o sectorial. Mediante la planificación en cascada cada escalón superior suple la falta de desarrollo de los niveles inferiores y cada escalón inferior desarrolla y concreta los objetivos establecidos en los planes más genéricos. Se asegura con ello la coherencia interna del sistema.

El primer escalón de la planificación lo constituiría el plan del sistema de espacios protegidos. Este plan debe definir los elementos estructurantes de carácter permanente, tanto del conjunto del sistema como de cada espacio que forma parte de él. Puede tomar la forma de PORN u otras figuras ya existentes, como por ejemplo el PEIN de Cataluña o los Planes Insulares de Canarias.

---

\* Se señalan con un asterisco las recomendaciones que se recogen al final, en el apartado dedicado a aquellas que se consideran más urgentes en función del estado actual de desarrollo de los espacios protegidos en el conjunto del Estado español.

El segundo escalón lo constituirían los planes de gestión de cada espacio protegido, donde deben definirse los elementos de gestión y manejo de carácter temporal para cada caso.

El tercer escalón estaría constituido por los planes y programas de gestión, en los que se desarrollen aspectos concretos de la gestión de un espacio, ya sea debido a su complejidad de gestión o a su problemática específica (uso público, desarrollo socioeconómico, restauración paisajística, accesos, etcétera). En este escalón se incluirían también los programas de actuación a corto plazo, como los planes anuales de gestión, en los que se ajusten las actuaciones a las disponibilidades presupuestarias de cada periodo.

4. Desarrollar metodologías para establecer los criterios de selección y delimitación de los espacios que formen parte del sistema de espacios protegidos.

Para la selección de los espacios que vayan a formar parte del sistema se deben tener en cuenta una serie de criterios (véase cuadro 1.1) que habrán de ponderarse a través de metodologías sistemáticas y objetivas. La selección de criterios y su aplicación deberán basarse en las características propias del territorio, en los objetivos de conservación que se pretenden conseguir en cada espacio y en el conjunto del sistema, así como en aspectos administrativos particulares.

5. Desarrollar un documento de planificación de cada sistema de espacios protegidos que incluya su relación con la planificación territorial y la definición de sus contenidos.\*

Desarrollar un documento de planificación de cada sistema de espacios protegidos (a modo de PORN regional o como plan específico del sistema), con capacidad para servir de referencia a cualquier otra planificación territorial, física o sectorial. Este plan constituirá el nivel superior en el esquema de planificación de los espacios protegidos de cualquier ámbito de gestión y será de aplicación en aquellos espacios que no tengan su propio plan de gestión, quedando así garantizado un nivel de protección básico.

El documento del plan del sistema debe definir los siguientes aspectos (véase también cuadro 1.2):

- El papel de cada espacio dentro del sistema y en relación con el resto de las piezas que conforman el territorio.
- La integración y la coordinación con las diferentes políticas sectoriales, en especial con el modelo territorial de cada ámbito de gestión.
- La creación de una red representativa y funcional, que asegure entre otros aspectos la interconexión entre espacios.
- La normativa básica común a todos los tipos o categorías de espacios del sistema.

6. Establecer un marco territorial amplio, más allá de los límites del espacio protegido, para la redacción y la aprobación de los PORN. Esta necesidad es tanto más urgente en la nueva situación creada por la aprobación del Real Decreto 4/2000, que modifica algunos artículos de la Ley 6/1998 del Suelo.

#### 7. Integrar las áreas marinas en los sistemas de espacios protegidos.

Es necesario incluir criterios para el establecimiento de espacios protegidos marinos. Se recomienda tomar como referencia los criterios establecidos en los Convenios Internacionales OSPAR y de Barcelona. Sería preciso lograr una participación y una coordinación mayores en los comités de dichos convenios por parte del personal que trabaja en espacios protegidos.

Sería interesante incorporar al sistema aquellas áreas de protección pasiva como las Reservas de Pesca declaradas por la legislación sectorial pesquera, así como ampliar los actuales espacios protegidos litorales con una franja marina de protección suficientemente amplia.

**Cuadro 1.1. Algunos criterios para la selección de áreas de conservación** (Margules, Nicholls y Pressey, 1988; Vane-Wright, Humphries y Williams, 1991; Shafer, 1994; IUCN, 1994; Williams, 1998; Mallarach, 1999).

- Desempeñar un papel importante en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, tales como la protección de los suelos, la recarga de los acuíferos y otros análogos.
  - Constituir una muestra representativa de los principales ecosistemas terrestres y marinos.
  - Albergar poblaciones de animales o vegetales catalogados como especies amenazadas, altas concentraciones de elementos endémicos o especies que en virtud de convenios internacionales o disposiciones específicas requieran una protección especial.
  - Contribuir significativamente al mantenimiento de la biodiversidad.
  - Presentar un alto estado de naturalidad.
  - Incluir áreas de importancia vital para determinadas fases de la biología de las especies animales, tales como áreas de reproducción y cría, refugio de especies migratorias y otras análogas.
  - Constituir un hábitat único de especies endémicas o albergar la mayor parte de sus efectivos poblacionales.
  - Contener elementos naturales que destaquen por su rareza o singularidad, o tengan un interés científico especial.
  - Presentar una alta potencialidad en relación con los costes para su restauración.
  - Constituir paisajes culturales en los que se lleven a la práctica modelos de desarrollo económico —tradicionales o de reciente implantación— que garanticen su compatibilidad con los objetivos de protección y preservación de sus valores naturales y culturales.
  - Contener yacimientos paleontológicos, estructuras geomorfológicas y elementos geológicos representativos (criterios establecidos en iniciativas internacionales como GEOPARKS de la UNESCO o PROGEO, Asociación Europea para la Conservación del Patrimonio Geológico).
  - Existencia de factores de amenaza o degradación externos.
  - Evaluación favorable de los costes de mantenimiento del estatus de protección (generalmente compra de terrenos, costes de compensación por limitación de actividades o costes de implantación de sistemas de cogestión).
- La elección final de las áreas que formen parte del sistema debe considerar los siguientes factores:
- Factores de disposición o localización**
- Se seleccionarán aquellas áreas en las que estén representados el mayor número de hábitats o biomas.
  - Se seleccionarán aquellas áreas que contengan especies significativas y una mayor diversidad de especies.
  - Si los espacios que se pueden proteger son de tamaño más reducido que las áreas de distribución de las especies de interés, se primarán las posiciones centrales, frente a las periféricas.
- Factores de tamaño y forma**
- En términos generales, se primarán las áreas grandes sobre las pequeñas. En todo caso, se tendrá en cuenta el criterio de complementariedad o de máxima eficiencia, según el cual el espacio de mayor complementariedad será aquel que posee mayor cantidad de especies no incluidas en los espacios que ya están protegidos.
  - Se primarán aquellas áreas cuya relación entre superficie y perímetro sea mayor.
- Factores de número o cantidad**
- Se primará un número mayor de áreas, frente a uno menor, siempre que la superficie protegida total sea mayor y no se produzca fragmentación.
- Factores de conectividad**
- Siempre que la representatividad de hábitats y especies sea similar, se elegirá una superficie continua, frente a superficies fragmentadas de igual superficie total.
  - Se primará la elección de áreas conectadas o cercanas, frente a las alejadas o con menor conectividad.

**Cuadro 1.2. Propuesta técnica de contenidos del Plan Director para la planificación del sistema de espacios naturales en elaboración en la Comunidad Foral de Navarra (García Fernández-Velilla, 2000).**

- Definición, características y componentes estructurales de la red de conservación como “sistema sostenible de espacios naturales”.
- Criterios y principios para la creación de la red y para la selección de espacios.
- Identificación de carencias de hábitats y especies silvestres en el sistema de áreas protegidas y recomendaciones.
- Objetivos en materia de conservación, desarrollo socioeconómico sostenible, investigación, uso público, formación y sensibilización.
- Directrices generales para la gestión coordinada de la red en relación con:
  - la biodiversidad, la interconexión entre áreas, la investigación, el aprovechamiento de recursos sectoriales y políticas sectoriales (definición de tipologías compatibles y códigos de buenas prácticas), las infraestructuras, las instalaciones y los servicios, el uso público, la relación con el entorno, la organización, la imagen y la coordinación administrativa, la participación pública y el apoyo social.
- Caracterización, si procede de ámbitos territoriales homogéneos que puedan favorecer la gestión, la organización y la distribución de recursos para la gestión.
- Definición, características y contenidos de los instrumentos de planificación y gestión.
- Definición de figuras especiales de conservación (tipología) y categorización de cada espacio en función de sus características y de sus objetivos de gestión en relación con el conjunto del sistema.
- Definición de los instrumentos de planificación específicos: contenidos, metodología y proceso de elaboración y aprobación.
- Programas y líneas de actuación comunes y horizontales para toda la red (se deben incluir criterios comunes, prioridades y calendario): consolidación, conservación, uso público, participación social, investigación, desarrollo sostenible e integración, cooperación nacional e internacional, información, seguimiento y evaluación del sistema, sistema de información geográfica, imagen corporativa, señalización, organización administrativa y formación del personal, etcétera.
- Criterios de protección de especies de flora y fauna. Registro de especies. Catálogo de Especies Amenazadas. Planes de Gestión de Fauna (ámbito de distribución regional e integración en los planes rectores de los espacios).
- Programa de financiación y criterios de distribución de recursos, con inclusión de un compromiso de inversión de las partes implicadas.
- Evaluación y seguimiento del Plan Director.
- Programa de ejecución, vigencia y revisión.

8. Integrar la Red Natura 2000 en el esquema general de protección de cada ámbito territorial, definiendo la gestión de las futuras ZEC en el marco de las correspondientes redes o sistemas de espacios protegidos de cada comunidad autónoma y dotando a los espacios de la Red Natura 2000 de planes de gestión o normas de conservación acordes con sus características y objetivos.\*

En todo caso, hay que tener presente que los espacios de la Red Natura 2000 sólo representan una parte de los sistemas de espacios protegidos, seleccionados a partir de los criterios establecidos en las directivas europeas. Las redes regionales deben incluir además espacios de interés regional y que cumplan funciones territoriales, ecológicas y sociales más amplias.

9. Dotar a todos los espacios protegidos de un plan de gestión adecuado a sus características, con la programación económico-financiera necesaria para alcanzar los objetivos que se hayan planteado.\*

Es necesario un mayor esfuerzo de inversión para la redacción y la aprobación de los planes establecidos para cada figura de protección. Hay que definir el tiempo de vigencia concreto para cada plan, que no tiene por qué ser el mismo para todos, lo cual permitirá ajustar los objetivos que deben cumplirse y las actuaciones que han de acometerse en el periodo de vigencia.

Si las características de un grupo de espacios, ya sean administrativas o naturales, así lo aconsejan, se puede plantear la redacción de un único plan para el conjunto. Este plan deberá encajarse en el nivel adecuado del sistema, y en todo caso deberá ser coherente con los objetivos marcados por los niveles superiores.

El programa de actuación del plan debe dar lugar a un compromiso presupuestario de carácter plurianual, que garantice su plena ejecución. El desarrollo del presupuesto plurianual puede desarrollarse mediante planes anuales adecuados a las disponibilidades presupuestarias.

10. Establecer contenidos mínimos para los distintos tipos de planes de gestión de los espacios protegidos.

Los planes de gestión, independientemente de las características del espacio protegido particular o del sistema de espacios, deben responder a una serie de cuestiones básicas (véase cuadro 1.3). En tanto no se desarrolle un modelo común, se propone un esquema orientativo con los contenidos básicos que debe abordar (véase cuadro 1.4).

11. Dotar a los órganos responsables de los espacios protegidos de unidades técnicas de planificación, bien en los servicios centrales bien en los propios espacios.

12. Incorporar la evaluación ambiental estratégica de planes y programas en la toma de decisiones, como un instrumento para articular correctamente las políticas sectoriales con los espacios protegidos.

Una correcta utilización de este instrumento debería prever la incidencia de los diferentes planes y programas sectoriales en las redes de espacios protegidos existentes, sobre todo en los aspectos relacionados con su funcionalidad y su conectividad.

**Cuadro 1.3. Preguntas a las que debe responder un plan de gestión.**

| <b>Cuestiones</b>   | <b>Respuestas</b>   | <b>Acciones</b>   |
|---|---|---|
| <i>¿Qué debemos proteger en el lugar?</i>   | Elementos clave y valores de conservación.                          | Identificar con claridad los elementos clave para la gestión, es decir, aquellos valores por los que se ha seleccionado el lugar. |
| <i>¿En qué situación se encuentran actualmente los elementos que queremos conservar?</i>  | Diagnóstico.  | Establecer mediante criterios cuantitativos concretos el estado de conservación actual de cada uno de estos elementos clave.      |
| <i>¿Cuál es el estado en el que deseamos que se mantengan o que queremos alcanzar?</i>  | Objetivos de gestión.   | Establecer objetivos de gestión mensurables para cada elemento de gestión.  |
| <i>¿Qué actividades humanas o condiciones naturales pueden impedir o impedir actualmente que los elementos clave alcancen o mantengan el estado de conservación deseable?</i> | Identificar amenazas y riesgos.                                     | Identificar los factores modificadores o limitantes de origen natural o humano que dificulten la consecución de los objetivos.    |
| <i>¿Qué objetivos podemos proponer para cada uno de los factores de riesgo o amenazas identificados?</i>  | Objetivos operativos.   | Establecer objetivos operativos para superar los factores adversos identificados o promover otros favorables.                     |
| <i>¿Qué debemos hacer para alcanzar los objetivos operativos?</i>   | Líneas y programas de actuación.                                    | Indicar las actuaciones propuestas para suprimir los modificadores o limitantes.  |
| <i>¿Quién sería el responsable de cada actuación propuesta y qué otras personas o entidades podrían implicarse?</i>   | Competencias de gestión y agentes sociales afectados o interesados. | Identificar los responsables de los distintos ámbitos de gestión y los agentes sociales que se pueden implicar en la gestión.     |
| <i>¿Qué efectos van a tener las actuaciones que se acometan y cómo sabremos si lo estamos haciendo bien?</i>  | Definir indicadores de gestión.                                     | Definir indicadores que permitan evaluar la eficacia de las actuaciones respecto a los objetivos de gestión.                      |
| <i>¿Qué necesitamos y cuánto cuesta lo que se pretende hacer?</i>   | Recursos materiales y humanos. Presupuesto.                         | Establecer los recursos humanos, administrativos y presupuestarios necesarios.  |
| <i>¿Cómo se puede pagar lo que vamos a hacer y quién lo pagará definitivamente?</i>   | Financiación.   | Establecer compromisos concretos de inversión y ejecución.  |
| <i>¿Cuándo deberemos actuar?</i>  | Cronograma.   | Establecer un calendario de trabajo.  |
| <i>¿Cómo sabremos si estamos haciendo lo previsto y si estamos alcanzando los objetivos marcados?</i>   | Definir indicadores de control.                                     | Diseñar un plan de seguimiento y un periodo de vigencia del plan.   |
| <i>¿Cómo vamos a conseguir implicar a todo aquel que tenga algo que decir o que hacer?</i>  | Participación y coordinación interadministrativa.                   | Diseñar procesos e instrumentos de participación social e interadministrativa.  |

**Cuadro 1.4. Elementos que deben contener los planes de gestión activa.**

1. Introducción, antecedentes y justificación
  2. Metas u objetivos de gestión
  3. Objetivos operativos
- Parte informativa**
4. Memoria
    - 4.1. Recopilación y síntesis de información
    - 4.2. Diagnóstico, pronóstico y potencialidades
    - 4.3. Estrategia
- Parte dispositiva**
5. Normativa
    - 5.1. Disposiciones generales
    - 5.2. Zonificación
    - 5.3. Régimen de usos
    - 5.4. Directrices
      - 5.4.1. De gestión (dirigidas al órgano encargado de la administración del área)
      - 5.4.2. Para las políticas sectoriales (orientan a otras administraciones)
      - 5.4.3. Para elaborar los programas de actuación que desarrollan el Plan
  6. Actuaciones básicas (proyectos concretos finalistas y ejecutables directamente) [En algunos casos puede tener carácter normativo]
  7. Programa económico-financiero
  8. Sistema de seguimiento y revisión
  9. Documento de síntesis
  10. Anexos documentales y cartográficos

## Acciones prioritarias\*\*

1. Organizar un observatorio permanente en el Ministerio de Medio Ambiente en relación con todos los sistemas de espacios protegidos del Estado español, con el objetivo de mantener información actualizada, proporcionar asistencia técnica para la organización de sistemas de espacios protegidos, proponer nuevas incorporaciones a los diferentes sistemas de cada comunidad autónoma que puedan rellenar vacíos en el conjunto, etcétera. EUROPARC-España debe jugar un papel relevante en ese observatorio.
2. Elaborar un manual de referencia de EUROPARC-España sobre las metodologías y los contenidos de los distintos tipos de planes.\*\*
3. Organizar un seminario en torno a la articulación de la Red Natura 2000 en el sistema de espacios naturales protegidos, los instrumentos de planificación que requiere su desarrollo, así como las medidas contractuales, administrativas y económicas necesarias para su aplicación. El seminario deberá valorar la constitución de uno o varios grupos de trabajo para desarrollar distintos aspectos de la aplicación de la Red Natura 2000.\*\*
4. Organizar un seminario que aborde la integración de los espacios protegidos, así como de las redes y sistemas de espacios, en la política y la práctica de la ordenación del territorio en diferentes escalas espaciales, con particular atención a su tratamiento en los planes de ordenación territorial comarcales y subregionales.\*\*

---

\*\* Se señalan con dos asteriscos las acciones prioritarias que se incluyen al final, en el apartado dedicado a aquellas cuya ejecución se propone en el periodo 2002 a 2005.

## Observatorios vivos propuestos

### Sistemas de espacios protegidos

- Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos.
- Estrategia de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA).

### Planificación de los espacios protegidos

- Revisión y aprobación del nuevo PRUG del Parque Nacional del Teide.
- Ampliación del Plan Especial de Protección de Sant Llorenç del Munt i Serra de l'Obac, a petición de los ayuntamientos.
- Metodología para la redacción de planes de gestión de reservas naturales (programa MedWet).
- PORN de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera de Valencia.
- Plan Territorial Parcial de Menorca, como propuesta de integración de los espacios protegidos en el territorio a partir de una herramienta de planificación territorial.
- Gestión transfronteriza en el Parque Transfronterizo Gerês/Xurés, como modelo de gestión coordinada entre dos espacios protegidos a ambos lados de una frontera.

## 2 La gestión para la conservación

### Introducción

La Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, así como la legislación propia de las comunidades autónomas, definen como objetivos de la declaración de espacios naturales protegidos la conservación de los valores ecológicos, educativos, culturales y científicos. Puede partirse pues de la asunción de que los espacios naturales protegidos constituyen una red cuya característica más definitoria es su contribución a la conservación de la naturaleza en sentido amplio.

El término conservación resume en un solo concepto un amplio y diverso conjunto de actividades y medidas encaminadas al mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética y la utilización ordenada de los recursos naturales y culturales, así como su restauración y su mejora. Este conjunto de medidas pueden ser agrupadas conceptualmente en dos grandes bloques, la gestión básica y la gestión activa. La gestión básica abarca casi exclusivamente el régimen de autorizaciones o control administrativo junto con la vigilancia y el control de actividades. Este tipo de gestión es en principio el único que se ejerce en los denominados espacios protegidos de gestión pasiva. La gestión activa abarca el diagnóstico, las actividades de investigación y el seguimiento, así como las denominadas medidas proactivas encaminadas a resolver problemas concretos que afectan a los recursos naturales, su manejo, la restauración ecológica, etcétera.

Todo este conjunto de medidas forman un sistema interactivo y, a su vez, iterativo, en el que unas fases se nutren de otras, siempre con la conservación del medio natural como objetivo central (figura 2.1). Así, por ejemplo, los programas de seguimiento ecológico no sólo deben aplicarse como una herramienta de control de los cambios que se producen en el medio, sino que a su vez deben actuar sobre las propias medidas de gestión o planes específicos de conservación, de modo que permitan tanto diseñar como evaluar la eficacia de los mismos.

Figura 2.1. Esquema de la relación entre acciones específicas de conservación, o medidas proactivas, y el desarrollo de actividades de diagnóstico, seguimiento e investigación del medio natural. Se hace una propuesta de sistematización del tipo de actividades que conforman la gestión activa.



(\*) ACCIONES DE CONSERVACIÓN

**Medidas de gestión básica**

- Vigilancia
- Mantenimiento
- Autorizaciones
- Control administrativo

**Medidas de gestión activa**

- Manejo de poblaciones
- Control de poblaciones
- Recuperación de especies
- Reintroducción de especies
- Control de especies alóctonas, control de plagas

**Gestión de hábitats**

- Mejora de hábitats
- Restauración ecológica
- Manejo formaciones vegetales

**Gestión del fuego**

- Prevención de incendios

**Gestión de recursos hídricos, atmosféricos, edáficos**

- Control de la calidad del agua superficial y subterránea
- Control de la calidad de la atmósfera
- Control de la calidad edáfica

**Gestión del paisaje**

- Incentivación o control de actividades con relevancia paisajística

**Diagnóstico**

**Vigilancia, control administrativo y mantenimiento**

La vigilancia incluye el conjunto de actividades destinadas a la identificación y la prevención de actividades ilegales y perjudiciales para la conservación del medio natural.

Por término medio, aquellos parques y reservas españoles en los que existe vigilancia disponen de un guardaparque por cada 1.733 hectáreas. Esta cifra media esconde, sin embargo, una gran variabilidad, pues los datos oscilan entre un mínimo de 48 hectáreas por guardaparque hasta un máximo de 4.226 hectáreas, pasando por un continuo de situaciones intermedias. En general, los espacios con mayor superficie son los que tienen un mayor número de hectáreas por guardaparque, mientras que los espacios muy pequeños consiguen una relación entre superficie y guardaparque más favorable. En torno al 50% del personal total de los parques se dedica a tareas de vigilancia, si bien las diferencias entre unos parques y otros son muy elevadas, ya que oscilan desde un mínimo de un 20% del personal a un máximo del 75%.

El control administrativo expresa la tutela que las administraciones o los gestores efectúan sobre el espacio protegido. Esta tutela se centra fundamentalmente en la tramitación de autorizaciones, concesiones, evaluaciones de impacto ambiental, expedientes de responsabilidad patrimonial o expedientes sancionadores, que surgen bien por la identificación de actividades ilegales o bien como consecuencia de las solicitudes de actuaciones por parte de los interesados. Un posible indicador para el diagnóstico de las actividades de control administrativo es el número de informes, expedientes y autorizaciones de usos y aprovechamientos tramitados anualmente. Al menos el 65% de los parques y reservas realizan informes preceptivos, y el 73% dedican parte de su actividad a la tramitación de autorizaciones como mecanismos de control en la ejecución de actuaciones que pueden tener incidencia en la conservación. En los parques nacionales las actividades de control administrativo se centran en la tramitación de subvenciones, las autorizaciones (fundamentalmente para aprovechamientos tradicionales compatibles y otros usos autorizados, pero también para la utilización del anagrama y otros elementos de identidad gráfica), las concesiones para el desarrollo de actividades económicas productivas, los expedientes por responsabilidad patrimonial para com-



pensar a personas por pérdidas causadas por especies de fauna protegidas y los expedientes sancionadores consecuencia del incumplimiento de la normativa vigente (Organismo Autónomo Parques Nacionales, 1999).

Las actividades de mantenimiento hacen referencia a una serie de infraestructuras necesarias para la conservación de especies y hábitats. Dentro de este apartado puede considerarse también la limpieza del propio parque, la cual suele desarrollarse mediante contratos o convenios con empresas del sector correspondiente. En el caso de parques y reservas no se dispone de datos concretos sobre la inversión que realizan en este apartado, debido a que en la mayoría de los casos los gastos de mantenimiento van unidos a los de desarrollo de nuevas infraestructuras y es difícil distinguir qué gastos se aplican realmente al mantenimiento del medio natural y cuáles a instalaciones dedicadas específicamente a la conservación (cortafuegos, refugios para fauna, estaciones de desove, etcétera). En el caso de los parques nacionales únicamente se dispone de información referente al número de personas dedicadas a mantenimiento. Esta cantidad asciende al 20% del personal total de parques nacionales (Organismo Autónomo Parques Nacionales, 1999).

#### Actividades para el diagnóstico del territorio

Las actividades orientadas al diagnóstico previo del territorio en parques y reservas se centran en los inventarios, censos o estudios, entre los que predominan los dedicados a la fauna, frente a los de flora y vegetación. Los estudios sobre el medio abiótico (estudios hidrogeológicos, geológicos, edafológicos, etcétera) son en general poco habituales. Finalmente, la cartografía de hábitats y especies es la actividad en la que se invierte menor presupuesto.

En el caso de los parques nacionales, los inventarios, censos y estudios específicos tiene un gran protagonismo, habiéndose realizado en 1998 un total de 49 trabajos (Organismo Autónomo Parques Nacionales, 1999). Los estudios sobre fauna dominan frente a los dedicados a flora y vegetación o aquellos de análisis de procesos y sistemas ecológicos.

#### Medidas proactivas

Entre las actuaciones específicas de conservación, la prevención de incendios es la actividad que ocupa el primer lugar en cuanto a número de parques y reservas en los que se desarrolla. El presupuesto que se dedica a

ello es muy variable, desde parques y reservas que emplean más del 60% de su presupuesto de conservación hasta aquellos que sólo gastan un 10% en este apartado. Por término medio, los parques y reservas en los que se realiza esta actividad invierten en ella un 35% del presupuesto de conservación, lo cual equivale aproximadamente a 144.000 euros al año de media. Con la información disponible, no es posible evaluar los efectos de la prevención de incendios sobre la conservación de la biodiversidad.

La restauración de hábitats y áreas degradadas es el segundo punto de atención de los parques y reservas. La mayor parte del presupuesto, en torno a 108.000 euros anuales por término medio, recae en general en la restauración de áreas degradadas.

El control de poblaciones vegetales y animales, y la mejora del hábitat de especies catalogadas suponen unas inversiones anuales que por término medio no superan los 27.000 euros. El manejo de formaciones vegetales, si bien es una actividad citada por un bajo número de parques y reservas, supone en torno a 90.000 euros anuales de media. El control de plagas y el control de la calidad del agua tienen también una incidencia baja, con una inversión anual media en torno a los 24.000 y 12.000 euros respectivamente. Por último, únicamente se ha registrado un parque en el que se realiza control de la calidad atmosférica, en cuyo caso la inversión anual ha sido de 24.000 euros.

En los parques nacionales las actividades específicas de conservación se centran fundamentalmente en los planes de recuperación de especies, el control de plagas y enfermedades, la restauración de hábitats y áreas degradadas y la prevención de incendios (Organismo Autónomo Parques Nacionales, 1999). El mayor número de proyectos corresponde a planes de recuperación de especies, entre los que la flora toma un mayor protagonismo que la fauna. En el apartado de la restauración de hábitats y áreas degradadas los parques nacionales realizan un número algo menor de proyectos, entre los que se incluyen desde programas de erradicación de algunas especies hasta derribos de ciertas infraestructuras. La prevención de incendios incluye tratamientos silvícolas, cortafuegos, instalación de depósitos, diversas actividades de limpieza, mantenimiento de cuadrillas, etcétera.

### Presupuestos

El 30% del presupuesto total de parques y reservas se invierte en actividades de diagnóstico, medidas proactivas y seguimiento del territorio. Este valor medio se deriva sin embargo de casos muy diferentes, que varían desde un mínimo de 3,3% a un máximo de 100%. Algunos parques y reservas no disponen de datos referentes a los presupuestos dedicados a conservación y en otros casos existe una ausencia de presupuesto específico asignado al espacio protegido. No se detecta ninguna relación entre el presupuesto del espacio y su extensión superficial. Tampoco se observa relación con la antigüedad en la declaración del espacio protegido.

Los parques nacionales distribuyen su presupuesto dedicado a inversiones en tres apartados: conservación, uso público e infraestructuras y mantenimiento (Organismo Autónomo Parques Nacionales, 1999). Dentro del apartado de conservación se consideran la adquisición de terrenos, la ordenación de actividades, el desarrollo de actividades para la mejora del conocimiento, la conservación de especies, la conservación de espacios y la prevención de incendios. Por término medio los parques nacionales utilizan un 49% de su presupuesto de inversiones en conservación (capítulo VI), aunque algunos están muy por encima de la media. La adquisición de terrenos y la prevención de incendios absorben la mayor parte del presupuesto de conservación (65%), el porcentaje restante es utilizado en una amplia variedad de planes y proyectos específicos.

### Recomendaciones \*

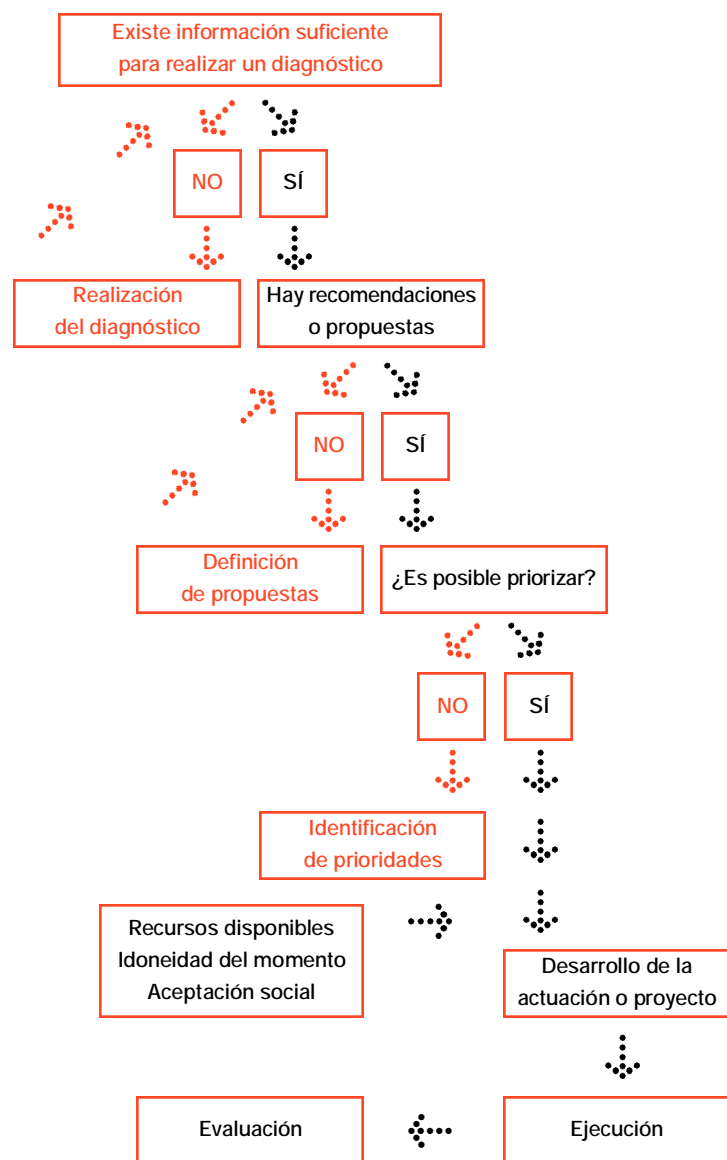
1. Plantear los objetivos de conservación como objetivos operativos, de forma que sean concretos y mensurables, para facilitar su seguimiento y su evaluación. Estos objetivos deben abordarse desde una perspectiva coherente con la identidad natural y sociocultural del territorio.\*
2. Basar la gestión para la conservación de cada espacio protegido en un análisis sistémico de sus componentes y su funcionamiento y de las relaciones ecológicas con su entorno.\*

---

\* Se señalan con un asterisco las recomendaciones que se recogen al final, en el apartado dedicado a aquellas que se consideran más urgentes en función del estado actual de desarrollo de los espacios protegidos en el conjunto del Estado español.

3. Todas las actividades de conservación deben inspirarse en el principio de cautela —ante la duda abstenerse— y sustentarse en un diagnóstico basado en los estudios o programas permanentes de seguimiento de los recursos.\*
4. Para la conservación del patrimonio natural y cultural deberá tenerse en cuenta la historia de usos del territorio y su incidencia en el estado de conservación.\*
5. Todo nuevo uso o modificación sustancial de usos en un espacio protegido debe ser sometido a un detallado análisis de compatibilidad con los fines del espacio y otros usos establecidos.\*
6. Definir el nivel óptimo de vigilancia para cada espacio protegido o sistema de espacios teniendo en consideración aspectos como la topografía del territorio, la accesibilidad, la presión existente sobre los recursos, su vulnerabilidad, las características de las especies, el porcentaje de terreno público o privado, etcétera.
7. Establecer un sistema de prioridades para las actividades de conservación, que permita optimizar la gestión (véase figura 2.2).
8. Definir criterios de manejo e indicadores para acometer tareas de protección, prevención, restauración y corrección de factores de daño o amenaza para los recursos.
9. Graduar las actividades de conservación según su nivel de intervención y en relación con el grado de naturalidad del sistema.
10. Establecer una relación sistematizada de actuaciones de conservación, aplicable en todos los espacios protegidos, que permita homogeneizar criterios y facilitar el intercambio de información (véase cuadro 2.1).
11. Las actividades de vigilancia y control no deben tener solamente una finalidad punitiva, sino que deben enfocarse cada vez más hacia otras actividades relacionadas con el seguimiento, la información y la educación.
12. Distinguir, en el plano conceptual y en el organizativo, las actividades de mantenimiento de infraestructuras de las de conservación o restauración del medio.

Figura 2.2. Propuesta de procedimiento de priorización e inicio de actuaciones de conservación. Es preciso identificar los elementos o características del espacio protegido que han motivado la protección, los impactos existentes o previstos en el espacio y las circunstancias que introducen vulnerabilidad en los elementos que se trata de conservar.



Cuadro 2.1. Propuesta para el registro de actividades de conservación.

1. **Identificación del programa**
  - 1.1. Título o denominación
  - 1.2. Referencia a las prescripciones del plan de gestión (prioridad)
  - 1.3. Responsable (grado de responsabilidad)
2. **Objetivos (actuaciones concretas, descritas o no en los distintos planes sectoriales)**
  - 2.1. Formulación y formas de medición de los resultados (según los planes)
  - 2.2. Objetivos específicos incluidos en el programa (secuenciación prevista)
  - 2.3. Relaciones con otros programas de conservación
3. **Metodología**
  - 3.1. Fundamentos de la metodología adoptada (estudios previos, bibliografía, referencia a los planes sectoriales si los hubiera)
  - 3.2. Descripción
  - 3.3. Protocolos de ejecución práctica (incluso formularios o planillas de recogida de datos)
4. **Ámbito territorial de actuación (programación espacial)**  
Poder contestar a la pregunta *¿Qué actividades están programadas en tal zona?*
  - 4.1. Áreas o zonas donde se efectuarán las actividades
  - 4.2. Cartografía
5. **Ámbito temporal, etapas de actuación (programación temporal)**  
Poder contestar a la pregunta *¿Cuándo se efectuará o conseguirá tal actividad u objetivo?*
  - 5.1. Asociado a la metodología (descripción)
  - 5.2. Planificación temporal (esfuerzo / tiempo, por ejemplo, 2 días al mes, 6 meses al año)
  - 5.3. Periodo del año en que se realizan las actividades de cada etapa
  - 5.4. Periodo previsto de ejecución
  - 5.5. Planificación anual (referencia para elaborar los sucesivos planes anuales)
6. **Medios**
  - 6.1. Esfuerzo personal previsto. Necesidades de personal, su cualificación, perfil, etcétera
  - 6.2. Posibilidades de incorporación de voluntarios. (Para planificar a corto plazo las actividades diarias, por ejemplo, plan semanal)
  - 6.3. Necesidades materiales. Uso de vehículos, instalaciones, aparatos, utillaje, etcétera. (Para planificar a corto plazo la asignación de medios)
  - 6.4. Necesidades de financiación. (Para planificar a largo plazo la asignación de recursos)
  - 6.5. Necesidades de infraestructuras. (Para planificar a largo plazo la asignación de recursos)
  - 6.6. Necesidades de información. (Para planificar a largo plazo la asignación de recursos)
  - 6.7. Necesidades de formación. (Para planificar a largo plazo la asignación de recursos)
  - 6.8. Necesidades de comunicación. (Para planificar a largo plazo la asignación de recursos)
  - 6.9. Necesidades de documentación. (Para planificar a largo plazo la asignación de recursos)
  - 6.10. Necesidades de evaluación. (Para planificar a largo plazo la asignación de recursos)
  - 6.11. Necesidades de seguimiento. (Para planificar a largo plazo la asignación de recursos)
  - 6.12. Necesidades de control. (Para planificar a largo plazo la asignación de recursos)
  - 6.13. Presupuesto económico previo de los puntos anteriores. Referencia para elaborar las propuestas de gasto, si fueran necesarias
  - 6.14. Referencia que del programa se encontrará en los planes anuales de actividades del parque. (Para coordinación de programas)
7. **Resultados esperados en el espacio y el tiempo**
  - 7.1. Cualitativos
  - 7.2. Cuantitativos (nivel de efectividad hasta el cual mantener el programa)
  - 7.3. Resultados indirectos (incidencia, positiva o negativa, en otros aspectos de la gestión)
8. **Evaluación**
  - 8.1. Metodología de evaluación prevista (control presupuestario, listas de trabajos, partes de ejecución)
  - 8.2. Informes de seguimiento, su periodicidad, fecha de emisión
  - 8.3. Responsable de su elaboración

### Acciones prioritarias\*\*

1. Mantener un directorio interactivo de profesionales de los espacios protegidos que incluya datos sobre su responsabilidad, su área de actividad, etcétera.\*\*
2. Establecer las correspondencias con las categorías UICN para el conjunto de los espacios protegidos del Estado español.\*\*
3. Fomentar los cursos de formación de expertos en espacios protegidos, con particular énfasis en la teoría y la práctica de la conservación de los recursos y sus múltiples especialidades (seguimiento, restauración, etcétera).\*\*
4. Crear un foro profesional de gestores de espacios protegidos para el intercambio de experiencias en materia de actividades y técnicas de conservación.\*\*
5. Establecer un listado sistematizado que recoja las principales áreas y actividades de conservación, defina su contenido y oriente sobre los indicadores adecuados para su evaluación.
6. Establecer una base de datos que recoja ejemplos de buenas prácticas relativas a medidas concretas de conservación, como fuente básica de información para la resolución de problemas futuros.

---

\*\* Se señalan con dos asteriscos las acciones prioritarias que se incluyen al final, en el apartado dedicado a aquellas cuya ejecución se propone en el periodo 2002 a 2005.

### Observatorios vivos propuestos

- Restauración del sistema hidrológico de la laguna de la Encanyissada en el Parque Natural del Delta del Ebro.
- Adecuación de aprovechamientos forestales a la conservación mediante el empleo de técnicas tradicionales de bajo impacto en el Parque Natural del Moncayo.
- Creación de la Red de Microreservas de Flora de la Comunidad Valenciana.

## 3 La compatibilización del desarrollo socioeconómico

### Introducción

La finalidad básica de la declaración de un espacio natural protegido es garantizar la conservación de una serie de valores naturales, culturales, estéticos y científicos reconocidos por la sociedad y respaldados por una norma legal. En nuestra realidad, estos objetivos deben alcanzarse en territorios donde la población ha utilizado a lo largo de la historia los recursos naturales, modificando los paisajes y las comunidades biológicas. Los espacios protegidos se conciben por tanto no como un fin en sí mismos, sino como instrumentos de gestión de un territorio complejo y dinámico.

La incorporación de planteamientos de índole socioeconómica a la preocupación central de la conservación de la naturaleza en los espacios protegidos ha conducido a la consideración del bienestar de la población que habita en estos territorios y en su entorno, así como al reconocimiento y la valoración de una relación positiva entre cierto tipo de aprovechamientos económicos y la garantía de pervivencia de los valores naturales.

Los espacios protegidos son vistos cada vez más como oportunidades para promover modelos más sostenibles de desarrollo, exportables al resto del territorio. Las políticas de desarrollo se ven limitadas cuando los espacios protegidos se consideran como unidades aisladas del resto del territorio. La consideración creciente tanto de las zonas de amortiguación o zonas periféricas de protección como de las denominadas áreas o zonas de influencia socioeconómica refleja el esfuerzo realizado en los últimos años por romper el aislamiento conceptual y territorial en el manejo de los espacios protegidos. Avanzar en esta dirección pasa por la integración en los mecanismos de mercado, lo que supone superar la dependencia exclusiva de la financiación pública y de la explotación turística como única alternativa. Para ello es preciso apoyarse en las administraciones locales y en la participación de los ciudadanos. Los espacios naturales no pueden concebirse de forma estática, sino que han de incorporar los avances científicos y tecnológicos, y han de dar respuesta a los cambios sociales y económicos del entorno en el que están insertos.



Los espacios protegidos, particularmente aquellos englobados bajo la figura de parque, representan en la sociedad del siglo XXI nuevas oportunidades como centros promotores de desarrollo sostenible, centros activos de innovación y fuente de valor añadido para el territorio.

### Diagnóstico

El papel de los espacios protegidos en el desarrollo de las poblaciones locales está condicionado en gran medida por las características del tejido socioeconómico de los municipios en que se enclavan. Particularmente, en zonas económicamente deprimidas los espacios protegidos pueden suponer un motor que genere nuevas fuentes de renta y contribuir así al desarrollo social y a la conservación del patrimonio natural y cultural.

En los espacios protegidos próximos a grandes núcleos urbanos o situados en áreas económicamente desarrolladas los servicios de tipo turístico, recreativo, cultural y educativo tendrán más relevancia. El apoyo al mantenimiento de la actividad agropecuaria cobra especial relevancia en aquellos espacios establecidos en zonas deprimidas económicamente, generalmente afectadas por procesos de despoblamiento y por el abandono de las actividades económicas que en gran medida han sido responsables de los valores reconocidos en la propia declaración legal.

El análisis de las características de los municipios en cuyos términos se sitúan los espacios protegidos del Estado español confirma el carácter eminentemente rural del territorio protegido (cuadro 3.1). Se ponen de manifiesto en estos municipios las dificultades para el mantenimiento de las actividades agropecuarias, la escasez de servicios básicos y la falta de incentivos, no sólo económicos, sino también sociales y culturales.

En los últimos años las administraciones responsables de espacios protegidos han elaborado planes y programas de desarrollo socioeconómico, pero aún no se ha incorporado toda la experiencia existente en iniciativas de desarrollo rural ni se posee suficiente práctica en su modelización, su aplicación y su seguimiento. Hasta la fecha se han promovido actuaciones sectoriales basadas en incentivos económicos y dirigidas fundamentalmente a los ayuntamientos de los municipios con territorio de espacios protegidos en su término o situados en áreas de influencia socioeconómica de espacios, así como a particulares y asociaciones. Se subvencionan mayoritaria-

Cuadro 3.1. Características de los municipios que contribuyen al territorio de los espacios protegidos del Estado español (Gómez-Limón García, de Lucio Fernández y Múgica de la Guerra, 2000).

- Más de 1.300 municipios (alrededor del 16% de los municipios españoles) contribuyen al territorio de un espacio natural protegido. En la mitad de estos municipios se trata de parques. Sus términos abarcan una superficie aproximada de 157.000 kilómetros cuadrados, el 31% del territorio estatal.
- Más de 12 millones de personas viven en estos municipios, lo que representa el 30% de la población española.
- Casi el 90% de los municipios con territorio de parques tienen una población inferior a 20.000 habitantes y el 55% inferior a 2.000 habitantes.
- El 45% de los municipios con territorio de parques tienen una densidad de población inferior a 20 habitantes por kilómetro cuadrado.
- Cerca del 68% de los municipios con territorio de parques están en zonas de montaña y el 12% en zonas de estatuto desfavorecido.

mente iniciativas relacionadas con la construcción de equipamientos de uso social, la restauración paisajística y la restauración de edificios, y, en menor medida, acciones orientadas a la formación y la animación socio-cultural.

Gran parte de los subsidios públicos se han destinado al apoyo del sector turístico. El papel del turismo como actividad económica dinamizadora de las poblaciones que viven en el entorno de los espacios protegidos ha creado nuevas expectativas y oportunidades de trabajo. Una vía utilizada por los propios espacios protegidos es la de las concesiones administrativas, de especial interés cuando se otorgan a empresas, particulares o cooperativas de la zona de influencia socioeconómica. Entre los beneficios que puede proporcionar este régimen de gestión destacan una mayor flexibilidad en la contratación, la asignación de personal y los horarios —que redundan en una mayor eficacia en la prestación de los servicios—, el fomento de la iniciativa empresarial y la creación de empleo en el ámbito del área protegida, una mayor agilidad en la toma de decisiones y una mayor capacidad de respuesta ante posibles eventualidades.

Pero el desarrollo turístico puede conllevar también efectos no deseados, tanto para los objetivos de la conservación como para las poblaciones locales, que plantean el reto de buscar fórmulas que aseguren la calidad del servicio en el marco de la sostenibilidad en sentido amplio. Un ejemplo de iniciativa en el desarrollo de modelos sostenibles es la Carta Europea de Turismo Sostenible en los Espacios Protegidos, aprobada en 1999 y pro-

movida por la Federación EUROPARC. La Carta se perfila como modelo de plan integrador en el que participa activamente el espacio protegido junto con los agentes sociales y empresariales implicados. La Carta compromete a todos los sectores firmantes a realizar un diagnóstico, consultar e implicar a los colaboradores, fijar objetivos estratégicos, asignar los medios necesarios, llevar a cabo un programa de acciones y evaluar los resultados. La adhesión a la Carta debe conducir a la definición de una estrategia plurianual de desarrollo turístico sostenible y de un programa de acciones contractuales por y para el territorio y las empresas firmantes. El proceso incluye la validación del proyecto a nivel europeo, en tanto que el espacio protegido se compromete a realizar un seguimiento y a evaluar los resultados de su estrategia. En la elaboración de la Carta participaron 10 parques europeos, entre ellos el Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa, donde se han puesto en marcha los principios de la Carta con la estrecha participación de los agentes locales y se ha conseguido la certificación por parte de la Federación EUROPARC en mayo de 2001.

Sin negar el efecto conciliador logrado con la política de subvenciones, sobre todo en los primeros momentos de declaración del espacio protegido, es claro que sólo con ello no se llega a consolidar el tejido social y cultural, y que los efectos normalmente desaparecen al finalizar el programa. Pueden producirse consecuencias no deseadas, relacionadas con la falta de un buen diagnóstico de las necesidades de las poblaciones locales y por tanto con la ausencia de un programa debidamente priorizado y que incluya parámetros objetivos. La política de compensaciones económicas debe irse superando gradualmente en favor de modelos de desarrollo que apoyen iniciativas emprendedoras integradas en el tejido social y en los mecanismos del mercado.

Por otro lado, muchas de las iniciativas se desarrollan en una escala muy reducida, de forma inconexa y sin la coordinación ni la sinergia necesarias. Las posibilidades de adquirir capacidades y superar estrangulamientos para acceder a los mercados son mucho mayores si se actúa conjuntamente entre espacios de una misma tipología. De igual forma, la identificación de oportunidades, el mejor conocimiento de la lógica productiva compatible y el diseño de políticas de fomento son actividades de planificación que se realizan con eficacia y sinergia mayores cuando se realizan en un marco de gestión en red de los espacios protegidos.

### Planes de desarrollo socioeconómico

La experiencia de las administraciones responsables de los espacios protegidos en cuanto a la integración en forma de planes de las actuaciones de fomento socioeconómico es aún muy reciente. Las estrategias adoptadas responden en gran medida a la diversidad de situaciones sociales, económicas y políticas del territorio en el que se insertan los espacios protegidos. Desde planes con una vigencia de 15 años, como el Plan de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas (PADAS) aprobado en 1998 en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, en el País Vasco, hasta convenios con ayuntamientos o programas de actuación con una vigencia de 4 a 5 años, o programas de mejora anuales o directrices para la dinamización de la estructura social. En el caso citado del PADAS de Urdaibai se están desarrollando los planes sectoriales, como el de turismo, o el plan sectorial de energía y medio ambiente, que se ha comenzado a redactar recientemente. Muy pocos han empezado a aplicarse, como el caso peculiar del Plan de Desarrollo Socioeconómico de Doñana. Algunos han sido redactados pero aún no aprobados, en ocasiones por falta de financiación y compromisos de inversión, como el caso del Plan de Actuación Socioeconómica de Sierra Espuña, en Murcia. Recientemente, en marzo de 2001, han sido aprobados los Planes de Desarrollo Socioeconómico de los Parques Naturales de los Alcornocales y Sierra Mágina, en Andalucía, como instrumentos de dinamización económica previstos en la Ley de Espacios Naturales Protegidos andaluza. Estos planes, que tienen una vigencia de seis años, tienen carácter interdepartamental. En su gestión y su coordinación participarán las gerencias provinciales del Instituto de Fomento de Andalucía, las oficinas de los parques naturales y las delegaciones del gobierno, siendo labor de las juntas rectoras de los parques el seguimiento de la puesta en marcha de las actuaciones previstas en los planes (véase también cuadro 3.2).

Los planes de desarrollo deben incluir objetivos concretos y mensurables, programa financiero, cronograma de ejecución, instrumentos de seguimiento y compromisos de inversión de las distintas asociaciones, entidades o administraciones implicadas. Estos documentos deben incluir tanto actuaciones de mejora de la calidad de vida de la población como de activación del tejido económico.

---

### Cuadro 3.2. Contenido general de los Planes de Desarrollo Integral en Andalucía (Benítez García, 1999).

- Diagnóstico de la situación económica del territorio (en el marco de las tendencias del desarrollo regional de Andalucía y del contexto del Estado español y de la Unión Europea).
  - Formulación de los objetivos generales específicos.
  - Definición del modelo de desarrollo sostenible de cada parque natural.
  - Programas, líneas de actuación y medidas necesarias.
  - Valoración de las necesidades financieras e identificación de las fuentes financieras.
  - Órganos y modelos de gestión de cada plan.
  - Evaluación *ex-ante* que garantice la coherencia interna del plan, articulación del desarrollo regional, así como los indicadores para su evaluación *ex-post* de los respectivos Planes de Desarrollo Sostenible.
- 

Uno de los puntos clave de los planes de desarrollo es la necesaria coordinación entre distintas administraciones y entidades con responsabilidad sobre el manejo del territorio. Los espacios protegidos, como instrumentos válidos para protagonizar modelos de desarrollo rural compatibles con los objetivos de conservación, tienen ante sí el reto y la oportunidad de trabajar conjuntamente con todos los agentes sociales presentes en el territorio para buscar fórmulas nuevas que hagan posible modelos alternativos de desarrollo.

Iniciativas promovidas y gestionadas desde otras administraciones y entidades, como es el caso de los proyectos LEADER y PRODER (cuadro 3.3), en los que se da confluencia de objetivos y coincidencia en muchos casos en un mismo territorio, evidencian la necesidad de buscar puntos de encuentro. El alcance de los proyectos LEADER en espacios protegidos es limitado, según se deduce de la información de la unidad española del observatorio europeo LEADER (<http://redrural.tragsatec.es>). Al menos cuatro grupos de acción local han implementado proyectos con la implicación directa de espacios protegidos. En estos proyectos las mayores inversiones corresponden a las medidas de fomento del turismo rural (30%), seguidas de las medidas de apoyo a las pequeñas empresas, la artesanía y los servicios (26%) y las dedicadas a la valorización y la comercialización de la producción agraria (20%). El restante 20% se reparte en medidas de conservación y mejora del medio ambiente y del entorno (7%), apoyo técnico al desarrollo rural (5%), cooperación transnacional (3%) y formación profesional y ayudas al empleo (2%). No aparece ninguna medida orientada a la adquisición de capacidades.

---

### Cuadro 3.3. Interés de iniciativas como el programa PRODER para los espacios naturales protegidos (<http://redrural.tragsatec.es>).

PRODER (Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales) es un programa derivado de las enseñanzas del LEADER y funciona como un programa operativo plurirregional derivado del Marco Comunitario de Apoyo de los Fondos Estructurales. Se aplica en comarcas rurales de las 10 regiones españolas a las que se asigna la categoría comunitaria de Objetivo 1 y está coordinado desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Sus objetivos fundamentales son impulsar el desarrollo endógeno y sostenido de las áreas rurales a través de la diversificación de sus economías y la contención del éxodo rural y de la despoblación. Se pretende además mejorar la renta y la calidad de vida de los habitantes de estas áreas, y asegurar la conservación del territorio y de los recursos naturales.

Las ocho medidas subvencionables propuestas son:

- La valorización del patrimonio rural. Renovación y desarrollo de núcleos de población con predominio de la actividad agraria.
- La valorización del patrimonio local. Renovación y desarrollo de núcleos de población sin predominio de la actividad agraria.
- El fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: agroturismo.
- El fomento de las inversiones turísticas en el espacio rural: turismo local.
- El fomento de las pequeñas empresas, actividades de artesanía y de servicios.
- Los servicios a las empresas en el medio rural.
- La revalorización del potencial productivo agrario y forestal.
- La mejora de la extensión agraria y forestal.

A diferencia de LEADER no está incluida la cooperación transnacional.

En España existen 97 grupos de acción local beneficiarios de PRODER, a los que se unen tres oficinas comarcales de la Consejería de Agricultura de Asturias y el programa del Gobierno de Canarias, que se gestiona en colaboración con los cabildos insulares, con lo que el número total de programas locales PRODER es de 101.

El programa está cofinanciado por dos de los fondos estructurales europeos, el FEOGA-Orientación y el FEDER, y fondos nacionales, autonómicos y locales. Tiene una duración de cuatro años (1994-1999). El coste total de las inversiones es de 619,2 millones de euros, de los que la Unión Europea financia el 45,2%, los agentes privados el 34,7%, el 9,5% las comunidades autónomas, el 8% las administraciones locales y el 2,6% el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Los compromisos de subvención PRODER a proyectos se cerraron el 31 de diciembre de 1999.

---



Los planes de desarrollo deben configurarse a partir del análisis de la realidad, de las necesidades detectadas y de las potencialidades existentes en el territorio. Promover el asociacionismo y la formación profesional, así como la información y la comunicación entre las administraciones del espacio protegido y las poblaciones locales, son aspectos clave para la actuación que deben estar identificados el programa de desarrollo.

### Recomendaciones\*

#### Relativas al marco general de la planificación socioeconómica

1. Los planes de desarrollo socioeconómico deben orientarse al desarrollo sostenible y estar integrados en los instrumentos de planificación y gestión de los espacios protegidos. No se deben limitar a garantizar la conservación de los valores del espacio, sino que deben explorar fórmulas en las que determinadas actividades económicas contribuyan a aumentar el valor de su patrimonio natural.\*
2. Las acciones orientadas al fomento del desarrollo rural deben integrarse en el marco general de la planificación del territorio en el que está inserto el espacio protegido y deben ser respaldadas y promovidas conjuntamente por las administraciones competentes en cada materia.

#### Relativas a los instrumentos de coordinación y evaluación

3. Establecer vías de coordinación con los instrumentos de desarrollo endógeno dirigidos a los distintos agentes del medio rural, tales como los programas LEADER o PRODER, con el fin de aunar iniciativas y evitar que se produzcan situaciones de conflicto o actuaciones poco respetuosas con los objetivos de conservación del espacio protegido.
4. Establecer mecanismos de coordinación entre las administraciones y los agentes con responsabilidades en el desarrollo rural para garantizar la articulación de las políticas sectoriales con los objetivos de conservación de los espacios protegidos.\*
5. La financiación de proyectos de desarrollo relacionados con los espacios protegidos deberá contar con criterios objetivables para la selec-

---

\* Se señalan con un asterisco las recomendaciones que se recogen al final, en el apartado dedicado a aquellas que se consideran más urgentes en función del estado actual de desarrollo de los espacios protegidos en el conjunto del Estado español.

ción de los proyectos y con mecanismos de seguimiento y evaluación de los efectos medioambientales y socioeconómicos de las actuaciones financiadas.

6. Avanzar en la valoración económica de la biodiversidad como herramienta para diseñar incentivos económicos adecuados y equilibrados, así como para demostrar su contribución al aumento de la calidad de vida de la sociedad en general y de las comunidades locales en particular.

#### Relativas a los actores del desarrollo

7. Dar prioridad a iniciativas promovidas por agentes locales, fomentando su compromiso con la conservación.\*
8. Fomentar el asociacionismo entre los habitantes de los espacios protegidos y su articulación con agentes de desarrollo rural de ámbitos territoriales más amplios para mejorar la explotación y la comercialización de productos en escalas económicas eficientes.\*
9. Desarrollar el funcionamiento en red de los espacios protegidos también en lo que respecta al establecimiento de políticas e instrumentos de desarrollo socioeconómico.

#### Relativas a los sectores emergentes

10. Profundizar en la identificación y el fomento de actividades económicas compatibles con la conservación no ligadas al sector turístico, en especial en aquellos espacios con escaso potencial para la terciarización.
11. Los programas de desarrollo rural deben ser integradores de todos los tipos de recursos (agricultura, ganadería, bosques, caza, turismo, etcétera) y favorecer actividades equilibradas y sostenibles. Deben evitarse aquellos programas sectoriales, basados en subvenciones, cuyo alcance es escaso una vez finaliza el aporte económico.\*
12. Alcanzar estándares de turismo sostenible que garanticen la compatibilidad de éste con la conservación. El desarrollo de la Carta Europea de Turismo Sostenible puede ser un excelente instrumento de compatibilización de la conservación y el desarrollo económico ligado al uso público.
13. Analizar en cada plan de desarrollo la posible implantación de sellos de calidad o marcas ligadas al espacio. Estos sellos, o bien la incorporación a otros ya pree-

xistentes, deben responder a demandas de la sociedad y deben estar normalizados y auditados por órganos externos al propio espacio natural protegido.

14. Promover el establecimiento de nuevas tecnologías, compatibles con la conservación, que contribuyan, mediante la diversificación de actividades, al desarrollo de las áreas rurales y a la calidad de vida de sus habitantes.

#### Acciones prioritarias\*\*

1. Organizar un seminario para la discusión de experiencias en la elaboración y la aplicación de planes de desarrollo socioeconómico, con la participación de organizaciones dedicadas al desarrollo rural.\*\*

Como resultados de la preparación y la ejecución del seminario se prevén:

- La recopilación y la difusión de experiencias piloto de asociaciones de propietarios y cooperativas para optimizar el uso de los recursos y mejorar la competitividad de sus productos.
- La elaboración de un documento sobre necesidades sociales, económicas y culturales de las comunidades locales de los espacios protegidos, destinado a las instituciones competentes y orientado a la mejora de la calidad de vida y la fijación de población en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

---

\*\* Se señalan con dos asteriscos las acciones prioritarias que se incluyen al final, en el apartado dedicado a aquellas cuya ejecución se propone en el periodo 2002 a 2005.

#### Observatorios vivos propuestos

- Creación de un mercadillo de productos locales en el Parque Rural de Anaga.
- Proyecto Teleparques, de teletrabajo en parques naturales, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.
- Proyecto de desarrollo ganadero en el Parque Rural de Anaga.
- Planes de Desarrollo Sostenible y Programas de Fomento en los parques naturales andaluces.
- Programa de Medidas Agroambientales gestionado por el Departamento de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón al amparo del Real Decreto 4/2001.

## 4 El uso público

### Introducción

Las demandas de ocio de la sociedad han cambiado en las últimas décadas. Ahora apuntan hacia un turismo de naturaleza cada vez más exigente con la calidad del entorno. Los espacios naturales protegidos ocupan en este contexto una posición de privilegio. El creciente número de visitantes parece corroborar esta idea. En el año 1984 poco más de 2.400.000 personas visitaron los parques nacionales españoles. En 15 años esta cifra se ha multiplicado por 4. En la actualidad el conjunto de los espacios protegidos del Estado español recibe anualmente más de 30 millones de visitas. Diferentes causas han motivado este crecimiento de la afluencia. Entre ellas, el aumento del poder adquisitivo y de la movilidad de los ciudadanos, el incremento de la sensibilidad ambiental y del nivel de formación, el aumento del tiempo dedicado al ocio y la necesidad de espacios verdes. De esta forma, la demanda de naturaleza con fines recreativos, educativos y turísticos, ha pasado a ser uno de los aspectos más dinámicos de los cambios de uso producidos en los espacios protegidos, principalmente en aquellos que tienen entre sus objetivos la atención a los visitantes, como son los parques nacionales y los parques naturales. La ordenación de estas actividades, conocidas en el ámbito de la gestión de los espacios protegidos como uso público, se ha convertido en los últimos años en un reto y en una de las principales tareas para los responsables de estas áreas.

Al concepto de uso público, inicialmente centrado en la interpretación y la educación ambiental, se han incorporado las actividades recreativas y turísticas. Esto se ha producido en la medida en que el sector turístico ha convertido las actividades deportivas y de conocimiento de la naturaleza en nuevos productos, atendiendo a sus propias necesidades de diversificación y cambio. A su vez, esta conversión ha sido posible por la evolución de la demanda y por la necesidad de introducir nuevas fórmulas de gestión y participación en el uso público de los espacios protegidos.

Se entiende por tanto como uso público el conjunto de actividades, servicios y equipamientos que, independientemente de quien los gestione, debe proveer la administración del espacio protegido con la finalidad de acercar a los visitantes a sus valores naturales y culturales, de una forma ordenada, segura y que garantice la conservación y la difusión de tales valores a través de la información, la educación y la interpretación ambiental.

### Diagnóstico

Se desglosa a continuación un análisis de la situación del uso público por áreas de intervención, entendidas como áreas homogéneas que agrupan las distintas actuaciones relacionadas con el uso público (planificación, programación, legislación, equipamientos, señalización, personal, etcétera).

### La planificación del uso público

La planificación del uso público puede articularse mediante dos tipos de instrumentos:

- El plan de uso público, de acuerdo con el marco de referencia establecido en el plan de gestión (PRUG u otros), desarrolla el modelo de uso público que se pretende para el espacio protegido o, en su caso, para la red de espacios. Este plan analiza la situación de partida y efectúa un diagnóstico sobre los puntos clave que condicionan el modelo y las actuaciones que se proponen. En el plan deben definirse tanto el modelo de uso público que se pretende desarrollar —es decir, las fórmulas de gestión de las actividades y los equipamientos— como las directrices que regirán las actuaciones de cada uno de los programas en los que se encuadren tales actividades, siempre según la correspondiente zonificación de cada espacio —establecida en el PRUG o equivalente— y de acuerdo con la capacidad de acogida. Por tanto, el plan de uso público debe ser previo al programa o programas, debe ser un documento distinto y, en todo caso, coherente con el plan de gestión.
- El programa de uso público es el proyecto ordenado de actividades, instalaciones y servicios de uso público. Incluye un calendario de realización y las condiciones concretas de ejecución y funcionamiento del modelo de uso público para el espacio protegido que ha quedado explicitado en el plan. El programa indicará los agentes implicados en su ejecución, los presupuestos necesarios, las directrices y normativa particular de aplicación, además de prever su sistema de seguimiento y evaluación final, con indicadores concretos sobre las distintas actuaciones. El programa de

uso público puede dividirse en tantos programas como áreas de intervención, adaptándose siempre a las características del espacio protegido. Entre los programas usualmente desarrollados se hallan los de acogida, educación ambiental, seguridad y seguimiento.

Actualmente se distinguen dos situaciones en función del grado de desarrollo de los modelos de uso público. Por un lado, el Organismo Autónomo Parques Nacionales y las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias y Cataluña se caracterizan por tener un modelo de uso público de nivel regional, es decir, aplicado a una red de espacios protegidos, en el cual existen documentos de planificación sobre los aspectos clave del uso público. El resto de las comunidades autónomas no han avanzado hasta esa fase y se evidencian entre ellas muchas diferencias debidas al distinto grado de desarrollo en la planificación y la gestión del uso público. En muchos casos el origen de esta situación está en la ausencia de los correspondientes instrumentos de planificación (PORN y PRUG), lo cual les impide avanzar en la planificación de determinadas áreas de gestión. Aún existe un porcentaje elevado de parques (59%) que no poseen plan ni programa de uso público y en los que, por tanto, aún no están suficientemente planificados ni regulados los aspectos relacionados con su gestión. En los parques que poseen plan o programa de uso público la experiencia es reciente, ya que en su mayoría han sido aprobados a partir de 1997.

El contenido de los planes de uso público analizados es marcadamente dispar, pues no cuentan con un mínimo de contenidos comunes. Estos documentos no suelen diferenciar plan de programa. La mayoría se corresponden con programas sobre actuaciones y equipamientos. No suelen disponer de un diagnóstico sobre la situación de partida. De su contenido no puede extraerse información sobre cuál es el modelo de uso público propuesto. En definitiva, puede afirmarse que existe una indefinición general sobre el modelo de uso público y sus aspectos clave, o al menos que tales modelos no se reflejan en los planes analizados. Por ejemplo, no se proponen directrices sobre el cobro de servicios, los criterios para prestarlos, los criterios de selección de los prestatarios o las formas de participación de los implicados. Parece que el esfuerzo planificador está creciendo, pero resulta todavía escaso ante las necesidades y el crecimiento de la demanda y la oferta. Esta insuficiencia es tanto más grave cuanto que el modelo de uso público del espacio influye en las estrategias de desarrollo turístico, tanto en su interior como en el entorno.

### Grado de desarrollo de los programas de uso público

Los programas y actividades de educación ambiental se han ido extendiendo a múltiples sectores de la sociedad, entre ellos, los espacios protegidos. De hecho, los espacios protegidos son reconocidos como lugares idóneos para desarrollar algunos de estos programas, y la experiencia señala que una buena parte de estos espacios, principalmente los declarados bajo la figura de parque, han hecho de la educación ambiental una de sus principales actividades de uso público.

Los programas y subprogramas habitualmente más desarrollados son los de infraestructuras de acogida al visitante, información, interpretación, educación y señalización. Menos desarrollados se encuentran los de seguridad, participación, comunicación, cooperación, formación, seguimiento y evaluación.

Entre los programas de educación ambiental predominan los de extensión (charlas a colegios) y las actividades en los centros de visitantes, mientras que otras actividades que requieren más participación y seguimiento son menos frecuentes. Los programas de interpretación se basan exclusivamente en la puesta en marcha de los centros de visitantes, con exposiciones o exhibiciones autointerpretativas, y no incluyen servicios más personalizados.

### Equipamientos de uso público y modelos para su gestión

El centro de visitantes aparece como la principal infraestructura utilizada por los parques para desarrollar los aspectos relacionados con el uso público. Cerca del 80% de los parques poseen centro de visitantes. El número de visitantes que utiliza estas infraestructuras es escaso, poco más del 10%. El resto de equipamientos de uso público se encuentran menos desarrollados. Destacan los puntos de información, existentes en el 70% de los parques. En la tipología y la distribución de los equipamientos de uso público ha primado la intuición más que la planificación, de modo que han surgido en función de la demanda, la oportunidad política o el mimetismo con modelos y modas importadas. No se han valorado en su justa medida los recursos disponibles, lo que en ocasiones ha generado situaciones inviables.

De forma mayoritaria estos equipamientos son gestionados directamente por la administración. Únicamente en el 9% de los parques la gestión es indirecta, mediante contratos de servicios o concesiones administrativas. Aún se debe profundizar en las fórmulas de gestión de equipamientos de

uso público (permisos, concesiones, convenios, etcétera), ofreciendo mayores posibilidades a la iniciativa privada, sobre todo a aquella que proviene de las poblaciones locales. La heterogeneidad en el diseño y la tipología de un mismo equipamiento de uso público se traduce en una dificultad para homologar los servicios ofertados al visitante y la imposibilidad de promoción en red.

### Información ofrecida, señalización y seguridad

La planificación de la información ofrecida es deficiente y los soportes no siempre se ajustan al espacio geográfico o a las necesidades reales. Se detecta gran oferta de información no controlada ni filtrada por los gestores del espacio, lo que puede provocar situaciones de confusión e insatisfacción entre los visitantes. La información se ofrece casi exclusivamente desde los centros de visitantes y, aunque cada vez se amplía más la oferta, todavía se infrutilizan otros lugares o equipamientos de gran potencialidad (ayuntamientos, oficinas de información turística, instalaciones turísticas privadas, etcétera).

Continúa predominando la información referida a las características físicas y biológicas del espacio protegido, en detrimento de aquella relacionada con las actividades socioeconómicas y los problemas de gestión.

Exceptuando aquellas comunidades autónomas que han dado el carácter de red a sus espacios protegidos, aún existen carencias en la homogeneidad de la señalización. Es patente la intrusión de señalización procedente de otros órganos de la administración, lo que delata una ausencia de coordinación. En ocasiones se detectan impactos visuales provocados por la propia señalización. Los materiales van ganando en especialización y eficiencia. Cerca del 70% de los parques poseen algún tipo de sistema estandarizado de señalización.

Por otro lado, el número de planes de seguridad es escaso, carencia especialmente grave en los espacios protegidos con un gran número de visitantes concentrados en determinados lugares. Se echa en falta la incorporación de la seguridad a la legislación y a la planificación.

### Personal y formación

En algunos puestos de trabajo relacionados con uso público (guías, informadores, etcétera) la situación laboral es inestable. Los datos disponibles

parecen apuntar hacia un crecimiento en el número de personas que trabajan en el área específica de uso público, tanto directamente en la plantilla del órgano gestor como en la gestión de equipamientos en régimen de concesión. Cerca del 60% de los parques poseen dentro de su organigrama de gestión un área específica destinada al uso público. Aunque en los últimos años se ha desarrollado un gran esfuerzo en medios y recursos para la formación del personal, todavía existen lagunas importantes. Por ejemplo, aún no está bien definido el perfil y la capacitación que necesita un guía o un informador de un espacio protegido.

### Repercusiones socioeconómicas, comercialización y marketing

Las repercusiones socioeconómicas derivadas de las actividades relacionadas con el uso público han aumentado en los últimos años, pero no han tenido un seguimiento adecuado. El turismo de naturaleza ha desempeñado un papel preponderante en este sentido. Sin embargo, aún está pendiente la reversión de los beneficios generados por el uso público (concesiones, visitas) en los propios espacios protegidos.

La Carta Europea del Turismo Sostenible en los Espacios Protegidos brinda una excelente oportunidad para encauzar las actividades turísticas en estas áreas hacia los principios del desarrollo sostenible (<http://www.euro-parc-es.org/s/docu2.html>).

La comercialización y la promoción de actividades, productos y servicios ligados al uso público es una de las asignaturas pendientes. Es preciso distinguir entre servicios de uso público de pago y los sistemas de permisos para actividades por libre u organizadas que no conllevan prestación de servicios bajo cobro. La comercialización de servicios sólo debería hacerse cuando esté suficientemente definido cuál es el sistema o modelo de uso público para una región, sistema o red de espacios protegidos.

### Legislación, presupuestos y financiación

El esfuerzo normativo derivado de los PORN y PRUG ha logrado sentar las bases para una zonificación de las actividades de uso público bajo criterios de conservación. Sin embargo, todavía es escaso el desarrollo normativo sobre aspectos como las actividades deportivas y ciertas modalidades de uso convertidas en productos turísticos. A consecuencia de este vacío legal, habitualmente se producen conflictos entre usuarios de espacios protegidos, y entre éstos y propietarios locales.

Hacer frente al reto de consolidar la gestión del uso público en los espacios protegidos implica realizar un esfuerzo y consignar la necesaria dotación de presupuestos. El 70% de los parques destina un presupuesto específico para la gestión del uso público. Entre estos espacios las cantidades destinadas a uso público alcanzan por término medio los 300.000 euros por parque, lo que significa una inversión de algo más de 20 euros por hectárea. En muchas ocasiones, por desconocimiento y falta de comunicación, no se aprovechan todos los mecanismos y modelos de financiación posibles.

### Conocimiento científico, seguimiento y evaluación del uso público

Existe un déficit de investigación aplicada a la gestión del uso público. Las principales investigaciones se centran en estudios de tipologías y demanda, y en menor medida en los impactos ambientales y la capacidad de acogida. Un porcentaje elevado de parques (77%) realiza algún tipo de estudio sobre sus visitantes (mayoritariamente sobre afluencia y tipologías), pero aún son escasas las investigaciones sobre repercusiones socioeconómicas en la población local. Recientemente se han efectuado algunos trabajos sobre valoraciones económicas indirectas de las visitas a espacios protegidos (coste del viaje, valoración contingente, etcétera). Existen muy pocas investigaciones que evalúen los programas de educación e interpretación ambiental.

A pesar de que es importante conocer la repercusión de la planificación del uso público en la gestión del espacio, el número de parques que evalúan sus planes o programas de uso público es reducido, pues no supera el 25%. Los principales aspectos evaluados son aquellos relacionados con la calidad del servicio prestado. La metodología se basa en encuestas a los visitantes.

### Recomendaciones\*

#### Relativas al marco de planificación

1. La planificación del uso público en el interior del espacio protegido siempre se supeditará a la conservación como objetivo prioritario.\*

---

\* Se señalan con un asterisco las recomendaciones que se recogen al final, en el apartado dedicado a aquellas que se consideran más urgentes en función del estado actual de desarrollo de los espacios protegidos en el conjunto del Estado español.

2. Los aspectos generales relacionados con la planificación del uso público deberán estar recogidos en los planes de gestión y, cuando el espacio protegido lo considere oportuno, desarrollarse en planes o programas específicos. Estos documentos deben apoyarse en un buen diagnóstico de la situación de partida, que debería contener completa información sobre los visitantes (afluencia, distribución, tipología, demandas, actividades, satisfacción), sobre la capacidad de acogida (del espacio, de las infraestructuras y respecto a la calidad de la visita), sobre los equipamientos ya existentes, la calidad de los servicios y los recursos necesarios (cuadro 4.1).\*
3. Establecer para las redes o sistemas de espacios protegidos modelos de uso público que marquen objetivos y directrices comunes, y que desarrollen en cascada, hasta distintos niveles, los correspondientes instrumentos de planificación (planes de uso público y programas derivados). Estos instrumentos deben ponerse en marcha en todos los espacios que tengan entre sus objetivos facilitar el disfrute y la educación de los visitantes.\*
4. Los programas que componen y desarrollan el plan de uso público se entenderán como herramientas al servicio de la protección y la gestión del espacio protegido. En ellos primarán los contenidos relacionados con estos fines. Los mensajes serán sencillos, comprensibles y atractivos; los servicios, personalizados, cuando sea posible; y los programas de educación ambiental de larga duración, destinados a colectivos preferenciales como la población local y los escolares.
5. Los espacios protegidos deberían aprovechar la existencia de la Carta Europea del Turismo Sostenible para liderar y desarrollar en su territorio y en el entorno circundante un modelo de turismo basado en los principios del desarrollo sostenible.
6. Avanzar en la búsqueda de soluciones consensuadas y amparadas en la legalidad, que regulen y resuelvan los numerosos conflictos entre propiedad privada y uso público, especialmente en aquellos parques donde la propiedad privada supone un elevado porcentaje de la superficie protegida, compatibilizando los intereses de los propietarios y los visitantes.

Cuadro 4.1. Elementos que deben ser abordados en los planes de uso público de los espacios protegidos.

1. **Introducción**
  - Antecedentes y justificación. Definiciones
2. **Objetivos de planificación**
  - Objetivos generales
  - Objetivos particulares. Se desarrollarán los objetivos para el visitante, los recursos y la gestión de los equipamientos
3. **Diagnóstico de la situación de partida**
  - Marco legislativo aplicable al uso público, administración y distribución por competencias
  - Ambito afectado
  - Cartografía del diagnóstico
  - Determinación de los recursos disponibles para el uso público
  - Análisis de la oferta de uso público
  - Análisis de la demanda
    - Cuantificación
    - Caracterización de los visitantes
  - Análisis de los agentes implicados y del entramado de mecanismos de financiación
  - Valoración de la capacidad de acogida y definición de escenarios para el uso público
  - Detección y previsión de impactos y medidas correctoras asociadas. Zonificación de la capacidad según las actividades y fragilidad del medio
  - Análisis de los condicionantes y puntos clave del modelo de planificación (agentes implicados, modelos de gestión de infraestructuras, cobro de servicios, relación con servicios del exterior del espacio)
  - Directrices de los programas de uso público
4. **Diseño de la planificación del uso público. Programación y regulación de actividades**
  - Programa de acogida
    - Subprograma de regulación de actividades
    - Subprograma de corrección y prevención de impactos
  - Programa de educación ambiental
    - Subprograma de información y comunicación
      - Información: Señalización, publicaciones, uso de la imagen, promoción
      - Interpretación
    - Subprograma de formación
  - Programa de seguridad
  - Programa de voluntariado
  - Grado de desarrollo de la programación. Calendario y previsión de financiación
5. **Administración del uso público**
  - Fórmulas en la prestación de servicios de uso público. Elaboración de modelos de pliegos y fórmulas de prestación de servicios
  - Cauces de comunicación para la coordinación y la cooperación con otras administraciones
6. **Evaluación y seguimiento de la planificación del uso público**

### Relativas a los programas básicos de uso público

7. Los programas básicos (educación ambiental, acogida, etcétera) derivados del plan de uso público deben identificar y dar respuesta a todos sus destinatarios, definiendo los objetivos para cada colectivo, y adecuando duración, contenido, vehículo de transmisión del mensaje e infraestructuras, que se adaptarán dentro de sus posibilidades, a las características de cada caso, potenciando así el concepto de igualdad de oportunidades de acceso y utilización de los espacios protegidos. De entre estos destinatarios destaca la población local, la cual debería recibir una especial atención.
8. Cualesquiera que sean las fórmulas de prestación de servicios para el uso público, la administración siempre debe tener bajo su control la calidad. Para ello, en todos los contratos suscritos se establecerán métodos y medios de control continuos y eficaces.
9. Profundizar en la regulación y la normativa de algunas actividades de uso público que funcionan actualmente como servicios comerciales (actividades deportivas y actividades de uso público convertidas en productos turísticos).
10. Cada espacio protegido debe proporcionar y encauzar la información que sobre el mismo circula y se ofrece a los visitantes. Su finalidad será regular cualitativa y cuantitativamente el flujo de visitantes. La información básica disponible sobre el espacio será la relativa a:
  - Normativa básica de uso público.
  - Ubicación, límites, zonificación, localización de equipamientos, horarios de atención, y valores naturales y culturales del espacio.
11. Planificar y ordenar de forma adecuada los medios para la difusión de la información sobre el espacio protegido, así como los contenidos emitidos, que deberán adaptarse a los distintos grupos de destinatarios.
12. Acreditar cuando sea posible nuevos puntos de información complementarios a los equipamientos de uso público (ayuntamientos, empresas turísticas locales, etcétera).
13. Reflejar en la cartografía turística las condiciones y la normativa del uso público de los espacios protegidos.

14. Integrar la señalización del espacio protegido en su entorno, ofreciendo en conjunto una imagen coherente y homogénea, y procurando producir el mínimo impacto visual.

### Relativas a la seguridad

15. En cada espacio protegido deben establecerse procedimientos o protocolos para proporcionar la adecuada seguridad a sus visitantes.\*

### Relativas a la investigación y el seguimiento

16. Diseñar una metodología de seguimiento y un sistema de indicadores para conocer la capacidad de acogida de visitantes y valorar las repercusiones de las actividades de uso público: impacto socioeconómico en las poblaciones locales, impacto ambiental y efectividad de los programas de educación e interpretación ambiental.

### Relativas a los recursos humanos y materiales

17. Disponer de personal suficiente y con formación adecuada para asegurar la atención personalizada y el desarrollo de los diferentes programas.
18. La viabilidad y la eficiencia de los equipamientos de uso público debe ser la norma básica para su diseño y funcionamiento. Los costes de mantenimiento deben ser mínimos. Su construcción y su ubicación deben adecuarse a las características del entorno, utilizándose en la medida de lo posible edificaciones ya existentes en núcleos urbanos y primando ante todo los criterios ambientales y de funcionalidad.
19. Los equipamientos no deben ser un objetivo en sí mismos, sino un recurso para la gestión del uso público.
20. En determinadas ocasiones y según la necesidad, los equipamientos podrán ser multifuncionales, de modo que se aumente su operatividad e incluso presten servicios a las comunidades locales.
21. Avanzar en la homogeneidad de las denominaciones de equipamientos que en la actualidad presentan objetivos y contenidos similares, lo cual permitirá homologar los servicios y la calidad que ofrecen.
22. Propiciar la participación de los agentes y empresas locales en las fórmulas de gestión de los equipamientos de uso público.\*



23. Los equipamientos de uso público deberán cumplir con criterios de buenas prácticas de gestión medioambiental.

24. Los equipamientos de uso público situados en el interior del espacio protegido pero no vinculados directamente a su gestión, como albergues de montaña y otros, deberán asumir igualmente los objetivos del espacio en materia de conservación, educación ambiental e información.

#### Acciones prioritarias\*\*

1. Redactar un documento donde quede plasmada la metodología para la elaboración de los programas de educación ambiental derivados de los planes de uso público.\*\*
2. Elaborar un manual en el que se clarifiquen conceptos de uso público.\*\*
3. Poner en marcha un proyecto para evaluar el papel que cumplen en la actualidad los equipamientos de uso público en los espacios protegidos.\*\*
4. Poner en marcha una estrategia para difundir en el conjunto de la sociedad los espacios protegidos y el papel que desempeñan.

---

\*\* Se señalan con dos asteriscos las acciones prioritarias que se incluyen al final, en el apartado dedicado a aquellas cuya ejecución se propone en el periodo 2002 a 2005.

#### Observatorios vivos propuestos

- Programa *Viu el Parc* de la Diputación de Barcelona.
- Plan de información al visitante de la Diputación de Barcelona.
- Programa de recuperación de las poblaciones de plantas en peligro de extinción con ayuda de escolares en el Parque Nacional de la Caldera de Taburiente.
- Red de equipamientos de interpretación del patrimonio (ecomuseos) en los municipios del entorno del Parque Nacional de Cabañeros, en colaboración con el grupo de acción local.
- Plan de acceso al valle de Ordesa en el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.

## 5 Los recursos humanos, materiales y económicos para la gestión

### Introducción

La declaración de espacios naturales protegidos exige una dotación adecuada de recursos, entendiendo como tales todos aquellos instrumentos económicos, administrativos, humanos y materiales necesarios para alcanzar los objetivos de gestión.

De acuerdo con el principio establecido en el artículo 45.1 de la Constitución Española, por el que todos los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente saludable, los espacios naturales deben contar con los instrumentos precisos para cumplir sus objetivos de conservación y disfrute social. La declaración legal de la protección no es suficiente. Si no va acompañada de la definición de los recursos necesarios, pueden presentarse serias limitaciones para la consolidación de una gestión efectiva. Las administraciones competentes deben garantizar los recursos necesarios para dar cumplimiento a las funciones de los espacios protegidos en tanto que servicio público. La mínima gestión básica de todo espacio protegido incluye el régimen de autorizaciones y las tareas de vigilancia y control. Los recursos para atender a esta gestión básica deben financiarse directamente desde la administración responsable con presupuestos públicos consolidados.

Para todo ello, es preciso analizar los recursos financieros actualmente existentes y las posibilidades de captación de nuevos recursos. Si bien los fondos destinados para la gestión de los espacios protegidos proceden mayoritariamente de los presupuestos ordinarios de la administración general del Estado y de la comunidad autónoma correspondiente, es interesante revisar las posibilidades que ofrecen los distintos programas que desarrollan las políticas de la Unión Europea.

## Diagnóstico

### Estructura de gestión

Tras la declaración del espacio protegido, cabe esperar que se vayan consolidando los medios disponibles hasta alcanzar una situación de madurez en la que se apliquen procedimientos de evaluación y de calidad. Pueden distinguirse cuatro fases en el desarrollo de este proceso, cuyas características más relevantes son las siguientes (tabla 5.1):

- Fase de creación o inicial, en la que se dispone de un marco legal por el que se declara la protección del espacio, con o sin documentos de planeamiento aprobados. No se dispone aún de recursos humanos, materiales ni económicos suficientes para garantizar el cumplimiento de todos los objetivos de conservación, desarrollo o educación.
- Fase de desarrollo, en la que se dispone de personal, centralizado o ubicado en el espacio protegido, para realizar alguna o todas las funciones del espacio, aunque no esté regulado legalmente ni se disponga de los efectivos suficientes. Tampoco existen funciones claramente establecidas en cada puesto de trabajo. Los recursos materiales y económicos son insuficientes o no se ajustan a las necesidades de gestión, son irregulares y fluctuantes en el tiempo y no garantizan líneas y programas de gestión a medio y largo plazo.
- Fase de consolidación, en la que el espacio protegido dispone de un marco legal completo, de los correspondientes órganos rectores, colaboradores y gestores, con unos programas y objetivos que concuerdan con los recursos económicos disponibles y permiten satisfacer las necesidades básicas de gestión a medio y largo plazo. Sin embargo, aún no se dispone de la estructura de gestión adecuada para desarrollar procesos de calidad ni se aplican de forma sistemática procedimientos de evaluación.
- Fase de gestión activa, en la que el espacio protegido dispone de los recursos suficientes, con adecuado apoyo legal y con procedimientos bien establecidos. La principal necesidad es alcanzar con éxito los objetivos de gestión establecidos en el planeamiento, logrando una integración y una resolución adecuadas sobre el terreno. En esta fase los problemas del espacio no radican en los recursos, sino en el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada ámbito de gestión. Se dispone de actuaciones programadas en todos los ámbitos de forma continuada, tanto en los aspectos de conservación, desarrollo socioeconómico, divulgación y ordenación del uso público, así como en las actuaciones de soporte administrativo-técnico y de vigilancia. Se aplican procedimientos de control de calidad y de evaluación.

El diagnóstico de la situación actual indica que la mayoría de los espacios protegidos están en las primeras fases de desarrollo, al no disponer aún de los recursos necesarios para la gestión *in situ* del espacio. Muy pocos espacios han llegado a una situación de consolidación que permita una gestión integrada y continuada a medio y largo plazo. Los parques nacionales, en relación con el resto de figuras de protección, tienen una trayectoria más larga, lo que ha ayudado a que alcancen un mayor grado de consolidación de sus recursos para la gestión.

Tabla 5.1. Fases de desarrollo de un espacio natural protegido como estructura de gestión.

|                          | Fases  |   |  |  |
|--------------------------|--|---|--|--|
|                          | Inicial  | Desarrollo  | Consolidación  | Gestión activa   |
| Marco legal              | Declaración del espacio                          | Sí  | Sí   | Sí   |
| Planeamiento             | Sin planeamiento o recién aprobado               | Sin planeamiento o en fase de aprobación y aplicación   | Sí   | Sí   |
| Órgano gestor            | Sin órgano gestor o no estructurado o incompleto | No estructurado   | Sí, estructurado y operativo   | Sí, con establecimiento de procesos de calidad                     |
| Recursos materiales      | Insuficientes                                    | Satisfechos parcialmente  | Suficientes  | Adecuados  |
| Recursos administrativos | Insuficientes                                    | Insuficientes   | Suficientes  | Adecuados, con establecimiento de procesos de calidad y evaluación |
| Recursos económicos      | Insuficientes y muy irregulares                  | Insuficientes, con predominio de las inversiones por encima de los gastos de personal y mantenimiento | Suficientes, con estabilización o incremento paulatino de los costes de personal y reducción o estabilización de las inversiones | Suficientes y programados con tendencias regulares                 |

### Recursos humanos

Pocos son los parques que cuentan con equipos de gestión propios. Generalmente los servicios centrales de los que administrativamente dependen aportan personal con dedicación compartida para varios espacios. Normalmente los equipos humanos no están respaldados por una estructura legal, plasmada en un decreto o una orden en los que se incluya la correspondiente relación de puestos de trabajo.

Además del personal de plantilla, es creciente la importancia de recursos humanos añadidos a la gestión a través de convenios de colaboración y concesiones administrativas. A menudo estos instrumentos permiten aumentar sustancialmente los recursos adscritos a un espacio y a la vez hacen posible autofinanciar parcial o totalmente la gestión de equipamientos y servicios. En algunos parques las personas vinculadas laboralmente a la gestión a través de estos mecanismos llega a representar el 75% en relación al personal de plantilla.

Con el paso de los años desde la declaración legal del espacio protegido, cabría esperar la estabilización del personal de servicios (vigilancia y mantenimiento) y el incremento, hasta alcanzar un nivel consolidado, del personal técnico o específico de los diversos ámbitos de gestión (conservación, desarrollo socioeconómico, educación, investigación). En las primeras fases predominarían las actuaciones vinculadas a la vigilancia y el mantenimiento, seguidas de las actividades de divulgación y uso público.

Los parques declarados hace más de 20 años son los que registran el mayor número medio de personal dedicado a la gestión. Los espacios declarados a partir de 1980 mantienen una media en torno a dos personas por parque, lo que podría estar indicando una situación de estancamiento en la dotación de personal.

#### *Formación del personal*

La planificación y la gestión de los espacios protegidos descansa en gran medida en la cualificación del personal, por lo que su formación es una tarea prioritaria que debe contar con suficientes recursos humanos y apoyo financiero y técnico.

La gestión de los espacios protegidos exige al personal una formación técnica amplia y continua, que excede a las tradicionales áreas del conocimiento

especializado de corte naturalista o forestal y que debe incluir otros campos como la sociología, las relaciones humanas, la comunicación social, etcétera. La mayor parte del personal que trabaja en los espacios protegidos españoles no ha tenido la oportunidad de acceder a una formación especializada para desarrollar los trabajos que requieren estas áreas, por lo que es preciso actualizar y reciclar los conocimientos de estos profesionales.

La formación en los espacios protegidos debe adecuarse a las competencias y cualificaciones profesionales exigidas por el puesto de trabajo desempeñado. Esto mejorará el rendimiento laboral y, en consecuencia, la calidad de los servicios prestados, además de promover la formación individual, la motivación personal y la promoción profesional.

Se constata un gran vacío en la formación de personal cualificado para el desarrollo de este amplio abanico de tareas. Los planes y programas de formación universitarios no suelen incluir los aspectos teóricos y prácticos requeridos para satisfacer las necesidades que demandan la planificación y la gestión de estos territorios. Por otro lado, los medios que se dedican desde los espacios naturales protegidos a la formación del personal son aún muy escasos (cuadro 5.1).

### Recursos materiales

La consecución de los objetivos de gestión requiere la dotación adecuada de medios materiales. Los equipamientos básicos de cualquier espacio deben incluir:

- Oficina del espacio protegido: edificios, mobiliario y estructuras de apoyo (informático, administrativo, de servicios), centro de documentación, publicaciones, comunicaciones, fungibles.
- Parque móvil.
- Infraestructuras del espacio (públicas, privadas, en convenio o en concesión). Incluye los centros de información y de interpretación, las aulas, la señalización, las áreas recreativas, los equipos de transmisión, los centros de recuperación de fauna, los talleres, los almacenes de material, las fincas forestales.
- Infraestructuras de soporte central o de otras áreas (material, infraestructuras o servicios compartidos).

La situación actual en los espacios protegidos españoles es muy diversa, aunque puede afirmarse que no todos los espacios cuentan aún con los

equipamientos básicos cubiertos. Por el momento no es posible realizar el diagnóstico sobre la calidad de las infraestructuras existentes y los servicios ofertados. Este análisis deberá tener en consideración las directrices ya planteadas por la UICN en el documento *Parques para la Vida* referidas a los principios de construcción ecológica en todas las infraestructuras, el uso de materiales locales, la minimización en el consumo de energía, etcétera (IUCN, 1994).

---

**Cuadro 5.1. Recursos humanos y materiales para la gestión en cifras.** (Gómez-Limón García, de Lucio Fernández y Múgica de la Guerra, 2000).

- En el año 1998 trabajaban una media de 17 personas por parque, aunque la variedad de situaciones es grande, desde casos como algunos parques nacionales que cuentan con más de 50 personas, hasta espacios con menos de 5 personas por parque.
  - El personal dedicado al área de gestión (administración y servicios) por parque es de 3,8 personas de media. Las cifras más altas son del orden de 15 personas, si bien en muchos de estos casos se trata de personal con dedicación compartida para varios espacios.
  - La parte del personal dedicada a vigilancia y mantenimiento es claramente la mayor, con una media de 14,6 guardas por parque, aunque la variación es muy grande y llegan a darse casos de dotaciones formadas por más de 100 personas. En términos de superficie, la media es del orden de 1 persona por cada 1.200 hectáreas.
  - Las tareas de educación ocupan a una media de 2 personas por parque, con valores máximos de 20 personas, aunque existe un 24% de parques sin ninguna persona dedicada a esta tarea.
  - La investigación no es un sector relevante entre la plantilla de los espacios protegidos. La media es de 0,96 personas por parque y normalmente con dedicación compartida.
  - Menos del 25% de los parques disponen de información desglosada sobre sus presupuestos.
  - De modo orientativo puede decirse que la dedicación presupuestaria oscila entre 30.000 y 11.000.000 euros por parque.
  - La inversión media realizada por hectárea es del orden de 60 euros, pero varía entre los 5 y los 400 euros por hectárea.
  - Cerca del 60% de los parques declarados tienen al menos un centro de visitantes, cuyo número total se acerca a 150.
  - Se dedica entre el 0,1% y el 0,73% del presupuesto anual a formación del personal y entre 350 y 880 horas al año por parque.
- 

### *Centros de documentación*

La gestión debe apoyarse en la mejor información disponible. Para ello es preciso contar con procedimientos de gestión de la información y de acceso a la misma. Una de las herramientas de apoyo más elementales para cumplir con los objetivos de los espacios protegidos es el manejo de información especializada. Por otro lado, la divulgación de los valores de los espacios hacia el conjunto de la sociedad requiere igualmente el acceso a una buena información. Por todo ello, es necesario avanzar hacia la creación de sistemas de información ambiental, que, más allá de los propios centros de documentación existentes o futuros, integren y divulgen la información ambiental haciendo uso de las nuevas tecnologías disponibles.

La gestión de la información y la documentación que se genera y se maneja en los espacios naturales es aún incipiente. Existen muy pocos centros de documentación situados en los propios espacios, muy pocos tienen una buena biblioteca especializada y aun menos catálogos accesibles en línea. En general se centralizan las consultas, la documentación, los recursos y la gestión de la información en las administraciones con competencias medioambientales. También disponen de información las universidades, algunos centros de documentación científica y de investigación ambiental, así como algunas organizaciones no gubernamentales.

### **Recursos administrativos y económicos**

La mayoría de los espacios protegidos no disponen de un presupuesto propio explícitamente reconocido en los presupuestos generales de la correspondiente administración, sino que su dotación económica forma parte de un apartado más general, definido como conservación de la naturaleza, ordenación de montes, caza y pesca, etcétera. Esto dificulta la identificación de las cantidades realmente destinadas a los espacios naturales protegidos. Además, generalmente no se dispone de mecanismos contables que asignen correctamente las inversiones o mantenimientos al correspondiente capítulo o partida presupuestaria.

Es todavía incipiente la utilización de memorias donde se reflejen los programas de actuación y los presupuestos del espacio protegido. La existencia de memorias o resúmenes facilitaría la valoración de las actuaciones realizadas y las pendientes de ejecutar, y ayudaría a poner en conocimiento de la administración pertinente y de la población la gestión efectuada durante todo el año.

El presupuesto, que ha de estar reflejado en la contabilidad presupuestaria de la administración correspondiente, debe indicar los gastos e ingresos de forma que responda a las necesidades legalmente establecidas y debe ser acorde con los recursos humanos y materiales existentes o necesarios, reflejados en el correspondiente programa de actuación anual (cuadro 5.2). El presupuesto de gastos debería incorporar los costes de personal, mantenimiento, inversiones y ayudas, e incluir los costes generados tanto en el propio espacio como en la parte correspondiente a los servicios centrales.

---

#### Cuadro 5.2. Contenido orientativo de un programa de actuación anual.

- Planes y programas aprobados
  - Líneas y programas de gestión de cada una de las áreas de gestión
  - Relaciones externas (locales, regionales, nacionales e internacionales)
  - Criterios de adecuación (coordinación, asesoramiento)
  - Inversiones y ayudas
  - Formación y divulgación
  - Actividades de mantenimiento, soporte y vigilancia
- 

El presupuesto debe incluir los capítulos y partidas presupuestarias, la procedencia, el destino y las tendencias. Habría que distinguir entre los ingresos necesarios para el mantenimiento de obligaciones legales de gestión, es decir los servicios públicos básicos, de los ingresos extraordinarios.

#### Instrumentos financieros europeos para la conservación

Aunque los programas comunitarios no tienen como objeto explícito los espacios protegidos, existen numerosas posibilidades que los responsables de las administraciones públicas pueden aprovechar. En particular, aquellos fondos relacionados con los programas agro y silvoambientales ofrecen buenas oportunidades para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible, dado el carácter rural de la mayoría de los espacios protegidos (cuadro 5.3). Los fondos LIFE-Naturaleza, único instrumento comunitario específico para conservación de la naturaleza, se han utilizado en los espacios protegidos, aunque de forma limitada, para proyectos de recuperación de especies emblemáticas, como el oso pardo, el lince ibérico o el águila imperial, pero también para proyectos de restauración ambien-

tal, para la redacción de planes de gestión de flora y fauna, para la introducción de técnicas agrarias de bajo impacto ambiental, para acciones de información y comunicación social, incluso para la adquisición de tierras.

En términos generales, el aprovechamiento que ha hecho España de los fondos europeos para medidas de conservación ha sido muy limitado. Así por ejemplo sólo el 3,6% de los fondos FEOGA se dedicaron a conservación en el programa Objetivo 1 del periodo 1994 a 1999. Además, ha habido problemas para presentar proyectos ambientales suficientes para alcanzar el cupo ambiental del Fondo de Cohesión (el 50% de los recursos disponibles). Así mismo, a pesar de suponer un porcentaje insignificante del presupuesto de la PAC (2,8%), sólo se ha utilizado un 20% del presupuesto disponible para medidas agroambientales durante el periodo 1992 a 1999 (García Fernández-Velilla, 2000).

El Gobierno español optó por desarrollar el programa más ambicioso de toda la Unión Europea de reforestación de tierras agrarias (Reglamento 2080/92/CEE). Los recursos económicos destinados a este programa han sido considerables y los resultados obtenidos cuestionables. Apenas se ha incrementado la superficie de bosque autóctono, se han instalado plantaciones monoespecíficas de coníferas sobre hábitats de mayor interés natural y el impacto socioeconómico sobre las comunidades locales ha sido escaso. Sin embargo, este programa sigue presentando un extraordinario potencial para la restauración de hábitats forestales, como es el caso de los bosques de ribera o los robledales de fondo de valle, o para el establecimiento de setos y bosquetes, y en general para el mantenimiento de sistemas extensivos deficitarios en términos económicos (García Fernández-Velilla, 2000).

En el futuro próximo, la financiación europea para los espacios protegidos de los estados miembros estará muy ligada a la Red Natura 2000, de la que forman parte muchos de los espacios protegidos existentes. Dado que no se va a crear ningún nuevo instrumento financiero para el mantenimiento de dicha red, deberá ser financiada con los ya existentes, particularmente a través del Reglamento de Desarrollo Rural. Este planteamiento reconoce implícitamente la importancia que para muchos de los espacios protegidos tiene el desarrollo socioeconómico de las comunidades locales. El Reglamento resulta adecuado para la financiación de los costes indirectos y de oportunidad que pueda provocar la protección de un espacio, por

### Cuadro 5.3. Fondos europeos utilizados para financiar la conservación de la naturaleza.

- Programa LIFE-Naturaleza (Reglamento 973/92). Fondo específico para la conservación de la naturaleza.
- Fondos de Cohesión (Reglamento 1164/94).
- Fondos Estructurales (Reglamento 2081/93). Entre los fines de los Fondos Estructurales se incluyen la protección del medio ambiente, teniendo en cuenta los principios de precaución y acción preventiva y el desarrollo sostenible:
  - El FEDER permite inversiones productivas y en infraestructuras orientadas hacia la protección ambiental.
  - El FSE hace explícitamente elegibles para su financiación las iniciativas de formación, información y toma de conciencia sobre el medio ambiente.
  - El FEOGA-Orientación incluye la posibilidad de financiar medidas que promuevan la protección del medio ambiente, el mantenimiento y restauración del paisaje y la conservación del patrimonio rural.
  - INTERREG-III se destina al desarrollo y la planificación de territorios transfronterizos mediante el apoyo a proyectos dirigidos a la resolución de problemas comunes. En su nueva redacción se refuerzan las posibilidades financieras para proyectos de índole ambiental.
  - El LEADER está dirigido a iniciativas de desarrollo rural, incluidas la protección y la rehabilitación de recursos naturales.
- Desarrollo Rural y Política Agraria Comunitaria (Reglamento 1257/99). Integra todas las ayudas que anteriormente se financiaban a través de medidas de acompañamiento:
  - Subvenciones de la Política Agraria Comunitaria.
  - Ayudas a la forestación.
  - Ayudas agroambientales (capítulo VI).
  - Zonas desfavorecidas (capítulo V).
  - Fomento de la adaptación y desarrollo de zonas rurales (capítulo IX).

ejemplo para las indemnizaciones por daños causados por especies protegidas o por el lucro cesante derivado de restricciones de usos consolidados, o también para las pérdidas de renta que pudieran derivarse de la aplicación de modelos de explotación sostenible. Es decir, permite destinar fondos a actuaciones sectoriales en aras de su articulación con la política de conservación. Sin embargo, este instrumento no resulta adecuado para la financiación de los costes directos de conservación de un espacio protegido relacionados con la gestión específica del propio espacio.

El requisito de cofinanciación nacional para las medidas de conservación exigirá un mayor esfuerzo por habitante a aquellos países que mayor territorio aporten a la Red Natura 2000, como es el caso español, circunstancia que sin duda será problemática al coincidir con situaciones de menor renta y de menores ingresos procedentes de la Política Agraria Comunitaria,

dadas las bajas productividades agrarias de las zonas marginales en las que suelen estar los espacios protegidos.

La financiación de las políticas de conservación precisa la puesta en marcha de nuevas vías. Instrumentos como ecotasas, fideicomisos, desgravaciones, bonificaciones y ayudas financieras a proyectos de conservación, o constitución de fondos ambientales, son algunos de ellos que habrá que explorar en los próximos años. Ejemplo de nuevas iniciativas, aún en fase de discusión, es la creación en Navarra de un Fondo Ambiental y un Banco de Tierras como respuesta a la necesidad de mejorar la capacidad de gestión de la diversidad biológica mediante un incremento del apoyo a los sistemas de explotación extensivos y una mayor disponibilidad de recursos humanos y materiales, tal y como se indica en la *Estrategia de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica* de Navarra (García Fernández-Velilla, 2000).

Paralelamente, y a escala europea, debe considerarse la revisión de subsidios y ayudas financieras públicas a aquellas actividades sectoriales cuyos efectos desfavorables sobre el medio ambiente hayan sido bien documentados (OCDE, 1998a, 1998b, 1999). Esta revisión evitaría los impactos derivados de las actuaciones subsidiadas y los costes de las actuaciones correctoras. Además, liberaría cuantiosos recursos financieros que podrían destinarse a actuaciones de conservación y al apoyo de actividades económicas integradas en modelos de desarrollo sostenible.

### Recomendaciones\*

#### Relativas a la organización de las estructuras de gestión

1. Definir y estructurar los recursos humanos y materiales necesarios para la consecución de los objetivos por los que se declaran los espacios protegidos. Los recursos se irán desarrollando y consolidando en función de las prioridades de gestión de cada territorio, teniendo en cuenta las características territoriales y socioeconómicas de cada espacio.\*

\* Se señalan con un asterisco las recomendaciones que se recogen al final, en el apartado dedicado a aquellas que se consideran más urgentes en función del estado actual de desarrollo de los espacios protegidos en el conjunto del Estado español.

2. Dotar a cada espacio protegido de unidades de gestión específicas y claramente identificables.\*
3. Dar base reglamentaria a la estructura de gestión necesaria para el cumplimiento de los objetivos fijados en la declaración de cada espacio protegido, definiendo su dimensión y su dependencia de servicios centrales, provinciales o integrados en el propio espacio.
4. Organizar los equipos de gestión de modo que se atiendan las prioridades establecidas y que se definan las diferentes áreas de gestión, sus funciones, el número de puestos de trabajo y los sistemas de contratación, todo ello en función del grado de desarrollo de cada espacio protegido, adaptándose sucesivamente a las necesidades de cada fase. Se deben definir las actividades y los servicios propios de la administración del espacio protegido y aquellas realizadas a través de contrataciones y convenios.
5. Establecer mecanismos de coordinación y concertación con los agentes sociales y económicos del territorio, particularmente a medida que se desarrolla la estructura de gestión del espacio protegido.\*

#### Relativas a los recursos humanos

6. Promover la formación continua del personal en todos los ámbitos de gestión de cada espacio protegido.
7. Elaborar planes de formación en consonancia con los objetivos y las prioridades de los espacios protegidos. Para ello se recomienda particularmente que:
  - En las redes de espacios protegidos se planifique y se dedique un tiempo específico a la formación, destinando a ello los presupuestos necesarios.
  - Exista una persona responsable de los programas de formación.
  - Se establezcan mecanismos de participación colectiva del personal implicado en los procesos de formación.
  - Se realice una evaluación continua de la formación, con la participación del personal del espacio, formadores y otros profesionales y colectivos externos.
8. Fomentar la creación de titulaciones específicas en gestión de espacios protegidos.

#### Relativas a los recursos materiales, administrativos y económicos

9. Garantizar la disponibilidad de recursos adecuados para una gestión efectiva y estable en el tiempo, sin rupturas ni cambios bruscos.\*
10. Establecer un programa de actuación y un presupuesto anuales que reflejen las actuaciones que como mínimo se deben realizar.\*
11. Elaborar una memoria anual que incluya de forma concisa las actuaciones, la dedicación del personal propio y el de los servicios centrales, así como la de otro personal vinculado con la gestión a través de convenios, concesiones y asesorías técnicas, y que contenga una ficha resumen del presupuesto empleado, a modo de memoria contable.
12. Establecer procedimientos sistemáticos para definir la organización de la gestión de cada espacio o sistema de espacios protegidos, que redundarán en la calidad del servicio. Incorporar, en los casos que se considere adecuado, el diseño y la implantación de sistemas de calidad en la gestión, aprovechando los ya existentes (por ejemplo Carta Europea del Turismo en los Espacios Protegidos, normas ISO, Q de Calidad Turística).
13. Crear centros de documentación o sistemas de información ambiental que faciliten las consultas para los estudios llevados a cabo en los espacios protegidos y que actúen como puntos de difusión de los resultados de la investigación.

#### Relativas a la financiación

14. La gestión básica de todo espacio protegido debe ser financiada directamente por la administración competente mediante un presupuesto consolidado, como todo servicio público.
15. Explorar vías de financiación externa aprovechando los programas de financiación ya existentes.
16. Profundizar sobre los modelos de financiación del uso público. Este modelo debe permitir que los beneficios económicos generados por las actividades y los servicios relacionados con el uso público reviertan en los espacios protegidos.



17. Aplicar medidas de apoyo financiero para el mantenimiento de sistemas seminaturales extensivos que induzcan comportamientos ambientalmente deseables y que frenen la tendencia al abandono o la intensificación.
18. Influir en las instancias europeas para la aplicación como criterio objetivo de distribución de fondos europeos la aportación territorial de cada estado a las redes de espacios protegidos. Modular el porcentaje de cofinanciación comunitaria en función no sólo del producto interior bruto de cada país sino de su aportación territorial a las redes de espacios protegidos. O bien desarrollar programas de financiación específicos proporcionales a la aportación de cada estado miembro.
19. Influir en las instancias europeas para la creación de un fondo específico europeo para la financiación de los costes directos derivados de la gestión de los espacios protegidos o incrementar la dotación del LIFE-Naturaleza ya existente.

#### Acciones prioritarias\*\*

1. Analizar la fase en que se encuentra actualmente cada espacio protegido (véase la tabla 5.1) y promover las actuaciones necesarias, identificando las prioridades y los recursos humanos y materiales, para avanzar una fase respecto al estadio actual.
2. Desarrollar el sistema de formación y acreditación profesional para los gestores de espacios protegidos promovido por EUROPARC-España.\*\*
3. Organizar un seminario específico sobre las posibilidades de los sistemas de beneficios fiscales para los espacios protegidos.\*\*
4. Identificar aquellos subsidios públicos que se destinan a actividades perjudiciales para el medio ambiente, particularmente en el contexto de los espacios protegidos. Su modificación y su supresión, así como la internalización de sus costes ambientales, puede convertirse en la principal fuente para financiar los costes de conservación.\*\*

---

\*\* Se señalan con dos asteriscos las acciones prioritarias que se incluyen al final, en el apartado dedicado a aquellas cuya ejecución se propone en el periodo 2002 a 2005.

#### Observatorios vivos propuestos

- Documento marco de las funciones y necesidades básicas de un centro de documentación de un espacio protegido, desarrollado en los centros de documentación de los espacios protegidos de Cataluña.
- Centro de Documentación del Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa.
- El régimen de autonomía económica del Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa como modelo de gestión económica.

## 6 La participación

### Introducción

#### El espacio natural protegido como proyecto compartido

La decisión de declarar una porción de territorio como espacio natural protegido afectará de forma segura a los intereses —materiales o de otro tipo— de un colectivo más o menos amplio de personas, grupo humano que quizá sea en buena medida responsable del estado actual de ese territorio. La declaración supone, por tanto, un reto formidable, ya que la conservación del patrimonio natural y cultural debe hacerse compatible con la protección y la mejora de la calidad de vida de todas las personas relacionadas con el espacio.

Resulta evidente que un reto de ese calado requiere un compromiso social amplio y es imposible de acometer de espaldas a la gente. En una sociedad democrática un espacio protegido sólo puede ser concebido como un proyecto compartido. Esta concepción ha ido imponiéndose progresivamente en las últimas décadas, de forma que, en la actualidad, los documentos internacionales que orientan sobre su gestión coinciden en atribuir un importante papel a las poblaciones locales y a los usuarios en el desarrollo de ese proyecto. Y es en este marco en el que adquiere todo su significado la participación, es decir, la intervención de las personas y las organizaciones en la planificación y la gestión del espacio.

La creación de un espacio protegido supone asumir compromisos, restricciones, obligaciones que pueden ser importantes para una comunidad. Desde los principios más básicos de la ética democrática, estos compromisos deben concretarse con la intervención de los interesados. La participación sería, en este sentido, un derecho y no un regalo o concesión a los afectados.

#### Cuestiones generales sobre la participación ambiental

La participación ambiental ha sido definida como el proceso de implicación directa de las personas en el conocimiento, la valoración, la preven-



ción y la corrección de problemas ambientales (De Castro, 1998). De forma más genérica, la participación es el proceso mediante el cual los individuos toman decisiones sobre las instituciones, los programas y los ambientes que les afectan.

No existe una forma única de tomar parte. Diversos autores han propuesto distintas tipologías de participación, que responden a niveles o grados de profundización diferentes (cuadro 6.1).

---

#### Cuadro 6.1. Niveles de participación en materia de medio ambiente (Elcome y Baines, 1999).

- **Informar:** Los grupos y los individuos reciben información sobre las acciones propuestas, pero no tienen posibilidad de cambiarlas. El propósito de la información suele ser persuadir a los demás de que el punto de vista del gestor es el correcto.
- **Consultar:** Las comunidades locales y otros sectores interesados reciben información sobre un proyecto o plan y sus puntos de vista son estudiados. Normalmente son tomados en consideración cuando el proyecto o plan se concreta.
- **Decidir juntos:** Los sectores interesados o afectados por un tema son invitados a estudiarlo, discutirlo y, finalmente, a participar en el proceso de toma de decisiones. Normalmente los que inician el proceso definen los límites del grado de influencia que los interesados tendrán sobre la decisión final.
- **Actuar juntos:** Además de compartir el proceso de toma de decisiones, el desarrollo de lo decidido también es una responsabilidad compartida.
- **Apoyar los intereses comunitarios:** Las comunidades se hacen responsables del proceso de toma de decisiones y su desarrollo. El papel de los expertos es apoyar a la comunidad con información y consejos para asegurar que se toman decisiones bien fundadas.

---

Por otro lado, la participación ha acreditado una serie de potencialidades y ventajas que es importante considerar (cuadro 6.2).

---

#### Cuadro 6.2. Potencialidades y ventajas de la participación (Pol, 1993; Heras, 1997).

- La participación contribuye a una resolución más eficaz de los problemas.
- Los procesos participativos fomentan la integración social, reforzando y estructurando las comunidades.
- La participación desarrolla el sentido de pertenencia y la identificación de las personas con su medio.
- La participación proporciona oportunidades para el aprendizaje, para ejercer la responsabilidad ambiental y para detectar problemas u obtener información sobre los valores a proteger o conservar.
- La participación facilita que los intereses de la gente sean tenidos en cuenta corrigiendo tendencias tecnocráticas.
- La participación puede prevenir conflictos.

Una experiencia de participación, entendida como un proceso a través del cual una comunidad o un colectivo conoce un problema relacionado con el medio y reacciona ante él, es algo único e irrepetible. Sin embargo existen una serie de instrumentos útiles para desarrollar de forma organizada la participación y que permiten cubrir las distintas partes del proceso: informar, compartir ideas, buscar soluciones, tomar decisiones, intervenir sobre el problema (cuadro 6.3).

---

#### Cuadro 6.3. Instrumentos de participación pública en la planificación y la gestión de los espacios naturales protegidos.

- Estudios de opinión
- Certámenes de ideas
- Consultas a sectores específicos
- Recepción permanente de consultas y sugerencias
- Grupos de trabajo
- Órganos colegiados de participación pública
- Periodos de información y alegaciones
- Seminarios
- Debates temáticos abiertos
- Seminarios de futuro
- Referéndum
- Iniciativas de voluntariado
- Acuerdos de colaboración para la gestión

---

Es frecuente que en los procesos de participación emerjan en ocasiones desacuerdos y conflictos. La existencia de puntos de vista e intereses distintos hace inevitable que esto ocurra. Por eso es importante contar con mecanismos y métodos para abordarlos y reconducirlos de manera apropiada (cuadro 6.4).

---

#### Cuadro 6.4. Métodos para abordar los conflictos (Borrini-Feyerabend, 1997).

- **Negociación:** Las partes, con o sin asistencia de un dinamizador externo, debaten sobre sus diferencias y tratan de alcanzar un acuerdo. El dinamizador ayuda a las partes a clarificar y resolver sus diferencias.
- **Mediación:** Las partes acuerdan que una tercera parte, independiente y neutral, controle y dirija el proceso de clarificar posiciones, identificar intereses y desarrollar soluciones aceptables para todos. Como la negociación se trata de un procedimiento voluntario.
- **Arbitraje:** Las partes son requeridas para presentar su caso a una persona independiente con autoridad legal para imponer una solución. Los acuerdos quedan legalmente respaldados.

Los resultados alcanzados en los procesos de negociación y mediación dependen en buena medida del método empleado. En sentido amplio, podemos distinguir dos grandes estilos de negociación (Elcome y Baines, 1999), la negociación distributiva y la negociación integradora (cuadro 6.5).

Cuadro 6.5. Principales diferencias entre negociación distributiva e integradora (Elcome y Baines, 1999).

#### Negociación distributiva

- Se centra en obtener “un pedazo de la tarta”.
- Parte de posiciones cerradas.
- La negociación es tensa.
- Los motivos subyacentes y los sentimientos se esconden.
- La amenaza es empleada frecuentemente.
- No hay un análisis común del problema.
- No existe preocupación acerca de las consecuencias sobre las otras partes.
- No se procura desarrollar relaciones positivas entre las partes.
- Se mantienen los estereotipos.

#### Negociación integradora

- Se centra en “diseñar la tarta”.
- Parte de interés en un futuro deseable.
- La negociación es más relajada.
- Los motivos, sentimientos y creencias se comparten.
- Las amenazas se minimizan.
- Se realiza un análisis común del problema.
- Existe preocupación acerca de las consecuencias sobre las demás partes.
- Se procura desarrollar relaciones positivas entre las partes.
- Los estereotipos se rompen según las partes aprenden a ponerse en la posición de los otros.

### Diagnóstico

En general, existe un déficit de participación en la planificación y la gestión de los espacios protegidos españoles. En todo caso hay que resaltar que existe una gran variedad de situaciones entre espacios. En algunos casos se está abriendo un conjunto de vías de participación variado y se desarrollan programas ambiciosos mientras que en otros las oportunidades para la participación pública son prácticamente inexistentes. La implantación de la Red Natura 2000 constituye ya un reto formidable en materia de participación.

### El marco legal de la participación en los espacios naturales protegidos

#### *Participación en la planificación*

En relación con la elaboración de los PORN, la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres indica en su artículo 6 que “el procedimiento de elaboración de los planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del Artículo 2 de la presente Ley”.

Al contrario de lo que ocurre en el caso de los PORN, la Ley 4/89 no realizaba indicación alguna sobre procedimientos de participación pública en la elaboración de los PRUG. Estas indicaciones sí se recogen, sin embargo, de forma general en las leyes promulgadas por las comunidades autónomas. La Ley 41/97, que modifica la 4/89, indica que, para los parques nacionales será preceptivo un periodo de información pública, así como el informe del Patronato.

#### *Participación en la gestión*

La participación en la gestión de los espacios protegidos puede seguir dos tipos de cauces:

- Órganos colegiados de participación pública: La Ley 4/89 prevé en su artículo 20 que para colaborar en la gestión de los espacios naturales protegidos se podrán constituir, como órganos de participación, patronatos o juntas rectoras. La Ley indica que se ha de constituir un patronato para cada parque nacional y deja en manos de las comunidades autónomas la posibilidad de crear, o no, estos órganos en el resto de los espacios protegidos. Las leyes elaboradas por las comunidades autónomas han previsto de forma unánime estos órganos, aunque no necesariamente para todas las tipologías de espacios protegidos definidas. En algunos casos también se han creado órganos colegiados específicos para organizar la participación sobre determinados conjuntos o redes de espacios naturales protegidos. Por otro lado, hay que destacar que los órganos colegiados de participación pública de ámbito regional creados para promover la participación en materia de medio ambiente (consejos asesores de medio ambiente) también suelen tener asignadas competencias en relación con los espacios protegidos.
- Fórmulas de gestión compartida o delegada: La legislación desarrollada por algunas comunidades autónomas introduce la posibilidad de que la gestión de los espacios protegidos pueda ser total o parcialmente delegada a otras instituciones (ayuntamientos y otras entidades de derecho público) o concertarse con entidades vinculadas a la conservación ambiental.

### La práctica de la participación

#### *Participación en la declaración*

La participación ciudadana ha sido crucial para la declaración de numerosos espacios protegidos. Son bien conocidos algunos casos en los que la declaración se debió en buena medida a intensas campañas reivindicativas desarrolladas desde organizaciones vecinales, conservacionistas, instituciones científicas, etcétera. Por el contrario, otros muchos espacios han sido declarados sin mediar un proceso participativo. Aunque algunos de estos espacios fue-

ron declarados hace años, cuando los procedimientos de participación eran muy escasos, otros sin embargo, han sido creados recientemente.

En aquellos espacios protegidos que han desarrollado procedimientos de participación en la declaración, las vías utilizadas han sido diversas: entrevistas con propietarios, asociaciones, encuestas, seminarios. Todos han incluido entrevistas con los representantes de los municipios afectados y la mayoría un periodo de información pública.

#### *Participación en la planificación*

En aquellos espacios protegidos que cuentan con PRUG ha existido casi siempre un proceso de participación pública en su elaboración. Las vías de participación más empleadas han sido la consulta a diversos sectores afectados, la consulta a un órgano colegiado de participación y el sometimiento del proyecto a un periodo de información pública. Por el contrario, en la planificación de los espacios no se suelen utilizar instrumentos como la realización de encuestas o la organización de seminarios de reflexión y debate.

#### *Participación en la gestión*

Los instrumentos de participación más utilizados en la gestión siguen siendo los órganos colegiados de participación pública, las entrevistas de los interesados con miembros del equipo gestor y la recepción de comunicaciones escritas que contienen propuestas o sugerencias. Las iniciativas de voluntariado ambiental también pueden considerarse frecuentes en los parques, mientras que la realización de encuestas y la organización de seminarios o grupos de trabajo son opciones más minoritarias.

#### **Análisis del funcionamiento de algunos instrumentos de participación**

Tanto en la planificación como en la gestión, el número de instrumentos de participación utilizado es muy reducido. Por otro lado, y dependiendo del empleo que se hace de ellos, estos instrumentos no siempre funcionan adecuadamente. Algunos requieren unos conocimientos técnicos y administrativos que no están al alcance de la mayoría. Por otro lado, la información o la oferta de oportunidades para la participación sólo llega a una parte de los posibles interesados. También se detecta la existencia de reticencias o rechazo de los gestores y los equipos técnicos frente a la participación.

Existe un déficit de técnicos especializados en el empleo de instrumentos sociales de participación. Además, tras el proceso de participación no siempre se ejecutan los proyectos o planes proyectados.

Se detecta una falta de continuidad entre los procesos de participación abiertos en las fases de declaración y planificación y en la fase posterior de gestión del espacio protegido. Sin embargo, allí donde se ha desarrollado un proceso de participación de calidad los resultados cosechados han sido positivos. Por otro lado, los mecanismos de evaluación de los procesos de participación son insuficientes.

#### *Los órganos colegiados de participación pública*

Los órganos colegiados constituyen uno de los instrumentos para la participación en espacios protegidos más ampliamente extendidos. Sus características básicas son las siguientes:

- **Número:** En la mayoría de los espacios protegidos se ha creado un único órgano colegiado de participación pública, aunque en algunos casos se ha optado por establecer dos órganos diferentes. En este caso la tendencia es que uno de los órganos tenga un carácter más institucional y ejecutivo y otro más abierto y consultivo.
- **Denominación:** Aunque las denominaciones inicialmente propuestas en la Ley 4/89 —Junta Rectora y Patronato— son las más extendidas, pueden citarse otras como Consejo de Cooperación, Consejo de Protección o Comisión Consultiva. Una denominación diferente no significa necesariamente un modelo de funcionamiento distinto; tampoco una denominación común supone en todos los casos un mismo modelo de funcionamiento.
- **Composición:** Los sectores representados en los órganos colegiados de participación pública son, básicamente, los siguientes: administraciones públicas (administración general del Estado, administración autonómica y administración local); sectores productivos y propietarios, organizaciones de protección de la naturaleza y el patrimonio, sociedades deportivas y otras, universidades y centros de investigación, y personas de reconocido prestigio que son invitadas a título personal. Se constata que no siempre todos los colectivos con implicación en el espacio protegido están debidamente representados. A pesar de las deficiencias se detectan procesos de mejora en el funcionamiento de estos órganos colegiados.
- **¿Consultivos o ejecutivos?:** Los órganos colegiados de participación pública son esencialmente cuerpos de carácter consultivo, aunque los órganos gestores siguen sus recomendaciones de forma habitual
- **¿Cerrados o abiertos?:** El número de componentes del órgano de participación suele estar determinado en la norma que lo regula, aunque hay excepciones a este principio.

- Organización interna: Aparte del funcionamiento en plenario, en diversos órganos se prevé la existencia de comisiones permanentes o directivas, comisiones sectoriales, o grupos de trabajo con más agilidad que los plenos, mejor funcionamiento y mayor facilidad para el consenso.
- Frecuencia de reunión: La frecuencia con que se reúnen es, en general, modesta, de una o dos reuniones anuales. No obstante, en algunos espacios protegidos llega a ser muy intensa, en algún espacio incluso en diez ocasiones en un mismo año.

#### *Procedimientos de información pública*

Los procedimientos de información pública son la vía de participación más extendida a la hora de organizar la participación en torno a la planificación en los espacios protegidos. Recordemos que buena parte de las normas autonómicas prevén el uso de este mecanismo dentro del procedimiento de elaboración de los PRUG. Los sectores que más frecuentemente están utilizando esta vía son particulares, asociaciones conservacionistas y culturales, y ayuntamientos.

Sin embargo, frecuentemente el organismo gestor se limita a enviar la documentación a un pequeño grupo de instituciones, sin desarrollar mayor esfuerzo divulgador. Como consecuencia, el periodo de información pública pasa desapercibido para una parte de los potenciales interesados, que tienen noticia del mismo cuando los plazos ya se han agotado. Además, los criterios utilizados para aceptar o rechazar las alegaciones no siempre son del dominio público, lo que hace que los interesados puedan tener sensación de arbitrariedad. Sin embargo, las principales críticas realizadas a este instrumento se derivan de su aplicación al final del proceso planificador, lo que conlleva una participación “a posteriori” (Castroviejo, 1991). La participación solamente por delegación a entidades, asociaciones y ayuntamientos no es suficiente.

#### *Voluntariado*

Aunque desde hace años se vienen desarrollando acciones de voluntariado en los espacios protegidos, sólo en época muy reciente se han puesto en marcha programas más o menos sistemáticos para organizar la colaboración, directa y sin ánimo de lucro, de los ciudadanos. Una experiencia pionera, que constituyó un referente importante en España, fue la iniciada en el año 1991 en el parque barcelonés de Collserola (Franquesa, Cervera y Espigulé, 1993).

En la actualidad se constata un notable desarrollo y extensión de estos programas; varias comunidades autónomas cuentan ya con programas amplios que afectan a sus respectivas redes de espacios protegidos.

Las iniciativas de voluntariado en espacios naturales protegidos se están desarrollando bajo diversas fórmulas organizativas (véase también cuadro 6.6). Las más habituales son:

- Red estable de voluntarios del parque. Los participantes tienen la posibilidad de desarrollar actividades con una cierta continuidad a lo largo del año.
- Trabajo centrado en acciones o proyectos concretos. Los participantes circunscriben su actividad a un proyecto específico.

Respecto a la institución sobre la que recae la responsabilidad de desarrollar las iniciativas de voluntariado, pueden encontrarse tres situaciones distintas:

- Las actividades son organizadas directamente desde la administración del parque.
- Las actividades son organizadas mediante acuerdo o convenio entre la administración y una o varias organizaciones.
- Las actividades son organizadas directamente por una o varias organizaciones.

Las estrategias en el uso del tiempo marcan también diferencias significativas entre tipos de iniciativas de voluntariado. Pueden diferenciarse las siguientes tipologías:

- Actividades con continuidad a lo largo del año.
- Estancias de larga duración.
- Campos de trabajo.
- Jornadas de trabajo.

Los campos en los que los voluntarios están interviniendo en los espacios naturales protegidos son bastante diversos e incluyen tanto la información y la interpretación para los visitantes como las campañas de limpieza y de restauración de la vegetación.

---

**Cuadro 6.6. Aspectos clave que deben tenerse en cuenta para organizar acciones de voluntariado (Franquesa, Cervera y Espigulé, 1993).**

- Determinación del marco en que se trabaja
  - Delimitación de tareas
  - Establecimiento de derechos y deberes
  - Planificación y organización
  - Atención personalizada
  - Compensación mediante la satisfacción personal del voluntario
- 

### Recomendaciones\*

#### Recomendaciones generales

1. **Proporcionar información relevante para que se pueda participar.\***  
La información específica sobre los principales retos planteados es básica para participar con un mínimo conocimiento de causa. Se darán distintos niveles de información según la implicación y las expectativas de participación de cada colectivo.
2. **Mantener una comunicación fluida con la población local y los usuarios a través de foros para el debate y la participación de carácter estable.\***  
La comunicación fluida proporciona a los interesados una sensación de confianza que incide en el talante de la participación.
3. **Promover la capacitación y la formación orientadas a la participación.\***  
Los programas dirigidos a la población local que capacitan para la participación y generan responsabilidad ambiental son útiles para avanzar hacia una participación de mayor calidad y para el fomento de la organización social.
4. **Capacitar al personal del espacio natural protegido en materia de participación.**  
El empleo eficaz de las técnicas de participación por parte del personal del organismo encargado de la gestión del espacio protegido también requiere una apropiada capacitación.
5. **Proporcionar a través de los espacios protegidos o de las redes de espacios los medios humanos y materiales necesarios para participar.**

---

\* Se señalan con un asterisco las recomendaciones que se recogen al final, en el apartado dedicado a aquellas que se consideran más urgentes en función del estado actual de desarrollo de los espacios protegidos en el conjunto del Estado español.

6. **Integrar la participación en los procesos de toma de decisiones tanto en la planificación como en la gestión.\***

Los procesos que implican toma de decisiones relevantes para la comunidad deben diseñarse teniendo en cuenta cómo se integrará en ellos la participación pública. En este sentido, pueden citarse algunas recomendaciones generales tales como implicar a todos los interesados desde las etapas iniciales del proceso, reservar tiempo suficiente para participar y planificar sin rigidez.

7. **Ampliar y mejorar los instrumentos de participación actualmente existentes.\***

En la actualidad los principales instrumentos de participación pública en el ámbito de los espacios protegidos son la consulta a los sectores afectados por los planes y proyectos, los periodos de información pública y la consulta a los órganos colegiados de participación social.

8. **Mejorar los procedimientos de negociación y resolución de conflictos.**

El empleo de estilos de negociación integradores puede marcar diferencias notables en la calidad de los procesos participativos y, muy especialmente, en el funcionamiento de algunos instrumentos de participación como los órganos colegiados de participación pública.

#### Recomendaciones sobre instrumentos concretos

9. **Mejorar el funcionamiento de los órganos colegiados de participación pública tomando en consideración los siguientes aspectos:**
  - Tener en cuenta el tejido social, las organizaciones y grupos de interés existentes.
  - Dotar de presupuestos adecuados para su funcionamiento a los órganos colegiados y asegurar una convocatoria regular de los mismos.
  - Hacer explícitos unos compromisos básicos por todas las partes, de modo que se ayude a que actúen con lealtad.
  - Dotar al órgano de contenido.
  - Realizar un esfuerzo didáctico.
  - Dinamizar las reuniones.
  - Asegurar la conexión del órgano de participación con todos los sectores interesados en la gestión del espacio protegido.
  - Profundizar en temas concretos.
  - Difundir información sobre el órgano de participación.
10. **Promover o dinamizar el voluntariado ambiental en los espacios protegidos considerando los siguientes aspectos:**

- Identificar tareas y actividades que podrían desarrollarse con la colaboración de voluntarios. A menudo, las oportunidades para el desarrollo de estas actividades surgen de propuestas externas al equipo gestor.
- Establecer un equipo dinamizador de las actividades de voluntariado.
- El equipo gestor y los trabajadores del espacio protegido deben tener información suficiente sobre el programa de trabajo de los voluntarios.
- Para poder desarrollar las tareas que se les encomiendan, los voluntarios necesitan ser formados. Esta formación puede ser más o menos profunda según las necesidades.

#### 11. Considerar los siguientes aspectos para el desarrollo de un procedimiento de información pública:

- Procurar que el documento sea fácilmente comprensible, evitando tecnicismos innecesarios e introduciendo elementos explicativos como glosarios, gráficas, etcétera.
- En los documentos extensos, incluir capítulos o documentos de síntesis.
- Asegurarse de que los documentos se encontrarán a disposición del público en lugares accesibles y fáciles de localizar.
- Anunciar por diversos medios el inicio del periodo de información pública.
- Proporcionar atención técnica personalizada durante el periodo de información pública.
- Realizar un esfuerzo divulgador del documento sometido a información a través de presentaciones públicas y de los medios de comunicación, animando a aportar opiniones.
- Realizar un informe en el que se refleje el sentido de las alegaciones presentadas, el análisis realizado por el equipo que las ha estudiado, los criterios y razonamientos empleados para optar por una u otra posibilidad, y qué es lo que se ha cambiado a raíz del proceso de participación.

#### Acciones prioritarias\*\*

1. Realizar en cada espacio protegido un inventario de interesados, entendiendo como tales no sólo aquellos que muestran una actividad favorable al proyecto, sino también aquellos que de alguna manera se consideran afectados o preocupados por sus repercusiones, aunque sea desde posiciones críticas o de oposición.

Preparar un inventario de grupos locales, individuos, instituciones, organizaciones e iniciativas interesadas o implicadas en la gestión del espacio protegido, teniendo en consideración a los interesados indirectos (usuarios de recursos, empresas que comercializan productos elaborados en el espacio, etcétera) e identificando los aspectos que los definan como interesados o afectados. Es importante mantener el inventario permanentemente actualizado.

2. Implantar diversos instrumentos de comunicación en cada espacio protegido e incorporar interlocutores válidos que faciliten la comunicación entre los interesados y los gestores del espacio.

Para todos los espacios protegidos, deberán mantenerse canales de comunicación apropiados, permanentemente abiertos y accesibles, que permitan una comunicación ágil entre la población y los responsables de la gestión del espacio natural.

3. Organizar campañas de información a escala local sobre los instrumentos e instituciones para la gestión y la participación.

¿Cuáles son las funciones de las diferentes personas e instituciones que intervienen en la gestión del espacio protegido? ¿Hay un patronato o consejo del espacio? ¿Quiénes lo componen? ¿Cómo se puede contactar con los miembros? ¿Cuáles son sus atribuciones? En muchos casos estos datos son desconocidos por los usuarios del espacio y la población local. Una campaña informativa podría servir para proporcionar un conocimiento inicial. Luego es conveniente mantener vías de información estables por las que sea posible obtener estos datos actualizados (por ejemplo una página web o un boletín).

4. Crear un foro de debate en relación con la información y la participación en la implantación de la Red Natura 2000 en el Estado español. \*\*

Es necesario difundir entre los sectores potencialmente interesados información sobre la Red Natura 2000, las posibles implicaciones de la declaración de una ZEC, así como arbitrar procedimientos que aseguren una adecuada participación pública en la declaración y gestión de las ZEC.

---

\*\* Se señalan con dos asteriscos las acciones prioritarias que se incluyen al final, en el apartado dedicado a aquellas cuya ejecución se propone en el periodo 2002 a 2005.



5. Organizar un programa de formación para la participación dirigido al personal de los espacios protegidos.\*\*

6. Incluir como objetivo prioritario en las normas de planificación y gestión de cada espacio protegido el apoyo a las iniciativas locales en materia de conservación y desarrollo sostenible.

El apoyo a las iniciativas de las comunidades locales en materia de conservación es una buena forma de fomentar la corresponsabilidad de la población en el cuidado del patrimonio local, al tiempo que se favorece que el tejido social ambientalmente motivado de la comunidad se autoorganice y adquiera experiencia práctica. No obstante, es importante evitar el clientelismo, así como el uso de estos mecanismos para lograr actitudes sumisas por parte de las organizaciones locales.

El equipo gestor del espacio protegido puede apoyar iniciativas que se desarrollen fuera de los límites del territorio protegido, actuando como foco dinamizador de procesos de conservación y desarrollo sostenible.

7. Elaborar un manual de indicadores de participación que trate de la evaluación de la participación en la planificación y la gestión de los espacios protegidos.

La calidad y el grado de seguimiento de los procedimientos de participación por parte de población local y los visitantes deben ser tenidos en cuenta a la hora de valorar el funcionamiento de un espacio protegido. En este sentido, se recomienda incorporar indicadores de participación en el sistema de indicadores utilizados en el seguimiento de los espacios.

8. Realizar un análisis o diagnóstico de los diferentes instrumentos de participación y comunicación que se están aplicando en el conjunto de los espacios protegidos del Estado español.

## Observatorios vivos propuestos

- Órganos de gestión y participación en el Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa.
- Proceso de participación pública en la elaboración del PORN y en la revisión del PRUG del Parque Natural del Carrascal de la Font Roja.
- Voluntarios del Parque de Collserola.
- Programa de Actuación en Infraestructura y Mejora de la Calidad de Vida del Parque Rural de Anaga.
- Dinamización social para la resolución de conflictos en la elaboración del PRUG del Parque Nacional de Doñana.

## 7 La investigación y el seguimiento

### Introducción

Los programas de investigación y seguimiento representan un apoyo imprescindible para la ordenación y la gestión del territorio y, en particular, de los espacios naturales protegidos. La investigación, en su sentido más básico, y los estudios —entendidos como la aplicación de una metodología definida para obtener información relevante— permiten avanzar en el conocimiento de los componentes del medio natural y socioeconómico, y de sus interrelaciones. Aportan, además, las bases necesarias para ensayar nuevos modelos de planificación y uso de los recursos. Por su parte, el seguimiento se puede definir como un programa de investigación y estudio, planificado y continuo, que permite detectar cambios y tendencias a lo largo del tiempo y, en consecuencia, retroalimentar la serie que encadena consecutivamente diagnóstico, ordenación y gestión. Es habitual que los programas de seguimiento incluyan indicadores —denominados a menudo de respuesta— para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados y la efectividad de la gestión. En este PLAN DE ACCIÓN, la evaluación de los espacios protegidos se ha considerado como un proceso de entidad e interés suficientemente importantes como para ser tratada en un apartado propio (capítulo 8).

A pesar de su reconocida importancia, la investigación y el seguimiento siguen estando entre las grandes asignaturas pendientes de los espacios protegidos. Aunque han surgido numerosas iniciativas que indican un creciente interés por estos programas, en su mayor parte han consistido en actividades puntuales, sectoriales y desligadas de la gestión, que sólo en contadas ocasiones se han consolidado. Sin embargo, existe actualmente la capacidad y la sensibilidad necesarias para desarrollar programas globales de investigación y seguimiento en espacios protegidos, en estrecho contacto con su problemática de conservación, en los cuales puede basarse la planificación y la gestión.

## Diagnóstico

### La investigación

Los espacios protegidos son escenarios idóneos para la investigación relacionada con el conocimiento básico tanto del patrimonio natural y cultural como de los principales procesos ecológicos y socioeconómicos, e igualmente para la investigación aplicada a los proyectos de conservación y desarrollo sostenible. Ello es posible gracias al reconocimiento social que estos espacios disfrutaban, a la existencia de equipos de gestión cualificados, experimentados y multidisciplinares —que a menudo llevan a cabo programas de seguimiento— y a la posibilidad de establecer proyectos de investigación a largo plazo, dado el carácter permanente y estable de los espacios protegidos.

En los últimos años, el creciente desarrollo de redes nacionales e internacionales de espacios protegidos ha proporcionado un marco idóneo para el intercambio de experiencias en investigación y gestión, y para la difusión y la colaboración entre proyectos y grupos científicos. Además, los cada día más numerosos protocolos, convenios y estrategias aprobados por instituciones nacionales e internacionales han de ayudar a la consolidación de los espacios protegidos como lugares de conservación prioritaria y como laboratorios de investigación, así como a extender al conjunto del territorio las buenas prácticas desarrolladas en su planificación y su gestión.

A pesar de esta potencialidad, la investigación no se ha consolidado todavía como un pilar imprescindible para la planificación y la gestión de los espacios protegidos. La problemática relacionada con la conservación de los sistemas y los procesos ha constituido hasta hoy una línea prioritaria de los programas y centros de investigación. Los principales motivos de estas carencias pueden estar relacionados con los siguientes puntos (véase también cuadro 7.1) :

- Ha faltado comunicación entre los colectivos de investigadores y gestores. Por una parte, los científicos han mostrado habitualmente una falta de implicación en los aspectos relacionados con la gestión de los espacios protegidos, en los cuáles sólo han visto una posible fuente de financiación para sus particulares proyectos de investigación. Por otra parte, los planificadores y gestores de los espacios protegidos han utilizado muy poco los criterios científicos en sus decisiones y han considerado al

colectivo de investigadores más como unos fiscalizadores alejados de la realidad de los espacios que como unos necesarios colaboradores.

- Ha habido distintas escalas y prioridades en los dos colectivos. Los gestores suelen estar más interesados en procesos y decisiones a muy corto plazo y sobre aspectos muy prácticos, mientras que los investigadores trabajan a menudo a medio o largo plazo y en temáticas más básicas o teóricas.
- Han faltado foros comunes de investigadores y gestores, donde discutir y priorizar las líneas de investigación y, en general, mantener un diálogo continuo entre ambos colectivos. Los contactos hoy más habituales son básicamente de dos tipos. El primero es la presencia de científicos en los patronatos de los parques, muy a menudo a título personal, por lo cuál el éxito o el fracaso de este punto de contacto depende notablemente de cada caso. Sería deseable que los científicos actuaran como representantes de un equipo de investigadores, de forma que las posiciones planteadas en los patronatos fuesen fruto de un debate previo del grupo, y no solamente de una visión personal. El segundo es la existencia de comités científicos y otros órganos sectoriales específicos, que fácilmente pueden caer en posiciones alejadas de las problemáticas de gestión por falta de interacción con el organismo gestor. La escasez de foros comunes operativos dificulta tanto la implicación de los científicos en la gestión de los espacios protegidos como el fomento de la investigación en su seno.
- El presupuesto para la investigación en general, y en particular para los proyectos relacionados con los espacios protegidos, sigue siendo muy pequeño. Prueba de ello es la escasa presencia de líneas de investigación asociadas a los espacios protegidos en los principales planes y programas de investigación en curso.
- Apenas existen centros ni equipos científicos especialmente experimentados y dedicados a la investigación aplicada a la planificación, la gestión y el seguimiento en espacios protegidos. Ello conlleva la inexistencia de redes de grupos de trabajo que puedan establecer protocolos comunes estandarizados, intercambiar experiencias y difundir los resultados de la investigación.
- Como consecuencia de esta descoordinación entre los diversos colectivos y administraciones, es habitual que en la escasa investigación que se realiza se den casos de duplicidad de esfuerzos y haya un bajo rendimiento.
- Aunque entre la amplia red de técnicos y gestores de espacios protegidos, hay muchos que participan en planes de seguimiento y programas experimentales de gestión, que podrían ofrecer una importante aportación a

la investigación aplicada a la gestión, la falta de protocolos y metodologías rigurosas y fiables impide a menudo la utilización de este amplio potencial y la sistematización de los numerosos resultados obtenidos.

- En general, se vislumbra una creciente disminución de los criterios técnicos y científicos en la planificación y la gestión de los espacios protegidos, asociada posiblemente a la cada vez mayor proyección social y mediática de los temas relacionados con la conservación y el medio ambiente. Este hecho no hará sino agravar la problemática relacionada con muchos de los aspectos señalados anteriormente, como la escasez de recursos destinados a la investigación o la falta de unos objetivos de gestión claros y evaluables.

### Programas de seguimiento ecológico

El desarrollo y la puesta en marcha de programas de seguimiento en espacios protegidos es aún incipiente en España. Aunque existen muchos espacios en los que se realizan programas de seguimiento de ciertos aspectos concretos, el diseño y la ejecución de programas de seguimiento integrales e integrados en la gestión se encuentran en sus fases iniciales de desarrollo, siendo de hecho la falta de experiencias previas uno de los principales obstáculos con los que se enfrentan los gestores de espacios protegidos que se plantean poner en marcha un plan de seguimiento.

Del conjunto de 130 parques nacionales y naturales de los que se ha dispuesto de datos (referidos a 1998), sólo 47 (un 36%) declararon contar con algún tipo de seguimiento ecológico o socioeconómico, siendo estas cifras mucho menores en otros tipos de espacios protegidos. Por lo que respecta al personal técnico, y como se recoge en el capítulo 5 de este PLAN DE ACCIÓN, hay en promedio menos de una persona por parque dedicada a estudios y seguimiento (el 0,96% del personal), y en la mayor parte de los casos esta dedicación es compartida.

En los parques nacionales se está desarrollando una metodología común y comparable, basada en la modelización de las dinámicas de los objetos o problemas de gestión, y actualmente siete de ellos cuentan con algún tipo de seguimiento, entre los que destacan el seguimiento de poblaciones animales en Doñana y el de la dinámica forestal de la laurisilva en Garajonay.

De entre los escasos ejemplos de programas de seguimiento planificados para abarcar conjuntamente los objetivos de gestión y la dinámica de los

sistemas naturales, pueden destacarse la red de parques naturales de la Diputación de Barcelona, el Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa y el Observatorio de la Reserva de la Biosfera de Menorca (Servei de Parcs Naturals, 1995; Herrero y Miguélez, 1997a, 1997b; Castell, 2000).

En cuanto al tipo de seguimiento que se lleva a cabo, es destacable el sesgo hacia el estudio de los componentes bióticos del sistema, con más de dos terceras partes de las actividades, y muy especialmente hacia el seguimiento de las poblaciones de aves, que acumulan una tercera parte del total. De entre los aspectos menos abordados, cabe indicar que el medio abiótico (clima, geología, hidrología) sólo representa el 8% de los trabajos de seguimiento y que el seguimiento socioeconómico representa menos del 7%.

Finalmente, en cuanto a presupuestos destinados a seguimiento, el promedio por parque, entre aquellos que realizan actividades de seguimiento, está por debajo de los 6.000 euros. Frente a esta escasez presupuestaria se destaca la red de parques nacionales, con 300.000 euros para estudios, inventarios y evaluaciones asociadas a la gestión y planificación, y los citados parques naturales de la Diputación de Barcelona y La Garrotxa, con programas globales de seguimiento cuyo presupuesto por parque es de entre 30.000 y 60.000 euros.

---

### Cuadro 7.1. Análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) sobre la interacción de la investigación y la gestión en espacios protegidos.

#### Debilidades (internas de las instituciones de investigación)

##### Recursos humanos e institucionales

- Escasa preparación de los equipos en investigaciones aplicadas a la gestión.
- Falta de foros de encuentro entre investigadores y gestores.
- Escasa relevancia del sector científico en los patronatos de los espacios protegidos.
- Poco presupuesto para el desarrollo de proyectos.

##### Bases científicas y metodológicas

- Escaso desarrollo de líneas de investigación aplicadas a la gestión de espacios naturales (manejo forestal, integración en la planificación territorial, educación ambiental, aspectos legales, valoración de beneficios y costes de los espacios, sistemas de compensación a las poblaciones locales, indicadores socioeconómicos que permitan el seguimiento y la evaluación de la gestión).
- Escasez de metodologías adecuadas (diseño, control, seguimiento) que permitan aprovechar las prácticas de gestión.
- Dificultad para enmarcar los estudios en las fases de gestión de un espacio (diagnóstico, seguimiento, recuperación, mejora).
- Falta de redes integradoras con protocolos comunes a diversas escalas (regional, internacional).

##### Relevancia social

- Falta de implicación de los científicos en los problemas de los espacios protegidos.
- Insuficiente integración de la investigación en los objetivos, la estructura y los ámbitos de la gestión.
- Falta de respuesta desde la investigación a problemas concretos de gestión.
- Planteamientos científicos muy conservadores, poco arriesgados.

#### Amenazas (externas a las instituciones de investigación)

##### Relación con el espacio protegido

- Diferencias de escala temporal entre la resolución de problemas y las investigaciones.
- Falta de comunicación, diferentes intereses, distintos lenguajes y diferentes escalas de percepción de problemas entre científicos y gestores.
- Ausencia de centros específicos de investigación en los espacios protegidos.

##### Política de espacios naturales

- Concepción de los espacios como fin en sí mismos y no como herramienta de planificación del territorio.
- Ausencia de criterios de integración de los espacios en las políticas regionales y sectoriales.
- Ausencia de objetivos evaluables y concretos en la gestión de los espacios.
- Politización excesiva de la planificación y la gestión de espacios.
- Primacía de las investigaciones de carácter biológico frente a las de carácter social.
- Poca relevancia de los espacios como elementos prioritarios en los Planes Nacionales de I+D.
- Falta de coordinación entre administraciones implicadas con distintos criterios.

##### Sociedad

- Intereses políticos y económicos de explotación no sostenible en conflicto con la conservación.
- Falta de reconocimiento general al papel de la investigación.

#### Fortalezas (internas de las instituciones de investigación)

##### Recursos humanos e institucionales

- Personal investigador cualificado.
- Interés creciente de los investigadores por contribuir a la mejora de los espacios protegidos.
- Contacto académico directo a través de la formación de futuros gestores.
- Inclusión creciente en los planes de estudio de prácticas en espacios protegidos.

##### Bases científicas y metodológicas

- Formalización y cuantificación de conceptos (biodiversidad, integración ecológica, servicios ambientales).
- Incremento del conocimiento científico básico y de nuevas tecnologías.
- Experiencia creciente en diseño de procedimientos.
- Técnicas de investigación consolidadas en muchos campos del conocimiento útiles para la gestión.
- Existencia de experiencias y modelos extrapolables.

##### Relevancia social

- Existencia de canales de difusión de los resultados de las investigaciones.

#### Oportunidades (externas a las instituciones de investigación)

##### Relación con el espacio protegido

- Importancia de los espacios como lugares para desarrollar proyectos demostrativos de integración de sistemas naturales y humanos.
- Los espacios como lugares privilegiados para su integración en redes de seguimiento mundiales.
- Voluntad desde los espacios de contar con planes de seguimiento y de evaluación.
- Medios materiales y humanos en los espacios de apoyo a la investigación.
- Amplia red de técnicos en los espacios cualificados para participar en investigación.
- Intercambio de experiencias entre espacios con ambientes y problemas similares.
- Desarrollo de nuevas tecnologías.

##### Política de espacios protegidos

- Base legal suficiente para el desarrollo de los espacios.
- Reciente desarrollo de políticas marco sectoriales nacionales e internacionales con posibilidad de integrar a los espacios y potenciar su papel: biodiversidad, forestal, educación ambiental, paisaje.
- Existencia y valoración creciente de una estructura de coordinación como EUROPARC-España.

##### Sociedad

- Aumento de la sensibilidad ambiental en la sociedad.
- Apoyo social y rentabilidad política potencialmente asociados a invertir en investigación en espacios.

## Recomendaciones\*

1. Identificar y hacer explícitas las carencias, necesidades y prioridades de la investigación aplicada en los espacios protegidos, en todos los ámbitos temáticos, poniéndolos en conocimiento de las instituciones responsables de promover y financiar la investigación para que estos proyectos sean priorizados y dotados de presupuesto específico.\*
2. Elaborar programas de seguimiento de los espacios protegidos con objetivos y recursos a largo plazo, haciendo uso de los llamados indicadores de estado, con objeto de detectar los posibles cambios y tendencias en el tiempo.\*
3. Potenciar la utilización de metodologías y protocolos rigurosos, estandarizados y comparables en las actividades habituales de gestión y seguimiento de los espacios protegidos.\*
4. Potenciar la colaboración estable y a largo plazo entre investigadores y gestores, asegurando la implicación de los científicos en las problemáticas de los espacios protegidos y proporcionando un asesoramiento ágil y operativo para la gestión, el seguimiento y la evaluación.\*
5. Dotar a los espacios protegidos de los instrumentos necesarios para la obtención, el tratamiento, la consulta y el análisis de la información generada por estudios e investigaciones. Se propone en particular la implementación de sistemas de información geográfica (SIG) como instrumentos de apoyo a la planificación y la gestión.\*
6. Buscar fórmulas para que los centros de investigación consideren los espacios protegidos, especialmente aquellos donde se dan vacíos de conocimiento básico más importantes, como áreas prioritarias donde desarrollar sus proyectos y para que incluyan entre los objetivos de sus programas las necesidades de gestión de los espacios.
7. Promover estudios multidisciplinarios para mejorar la definición de objetivos de conservación y gestión en los espacios protegidos. Deben

---

\* Se señalan con un asterisco las recomendaciones que se recogen al final, en el apartado dedicado a aquellas que se consideran más urgentes en función del estado actual de desarrollo de los espacios protegidos en el conjunto del Estado español.

considerarse todos los ámbitos temáticos (aspectos legales, políticas sectoriales, funcionamiento ecológico, uso recreativo, educación ambiental, relaciones con las poblaciones locales, resolución de conflictos y procesos de toma de decisiones, contabilidad ambiental, multifuncionalidad de los espacios protegidos, seguimiento y evaluación), así como todas las fases en el desarrollo de un espacio, particularmente el conocimiento necesario para la selección del área a proteger, la planificación, la gestión y la evaluación. Entre los principales campos de interés se han detectado:

- Criterios para la valoración, la selección y la ordenación de áreas de conservación.
- Dinámica general de ecosistemas y procesos ecológicos clave.
- Ciclos de perturbación y regeneración.
- Gestión de ecosistemas.
- Gestión forestal para la conservación.
- Ecología del paisaje.
- Establecimiento y uso de indicadores ecológicos.
- Establecimiento y uso de indicadores socioeconómicos.
- Repercusiones del uso público: bienes y servicios ambientales, impacto ambiental y efectos de los programas de comunicación ambiental.
- Resolución de conflictos y procesos de toma de decisiones.
- Relación de los espacios protegidos con el resto del territorio.

8. Incentivar la participación de los espacios protegidos en programas de seguimiento de ámbito territorial superior al del propio espacio, facilitando así la comparación entre realidades ecológicas y socioeconómicas similares, y la detección de problemáticas de escala superior.
9. Promover estudios para determinar las relaciones de los espacios protegidos con su entorno, que ofrezcan información para posibles ampliaciones de los espacios o para el establecimiento de elementos de conexión entre ellos.
10. Con independencia de los recursos económicos propios de los espacios protegidos, potenciar otras vías complementarias de financiación de la investigación y el seguimiento, como por ejemplo los programas europeos y la financiación privada.

11. Potenciar la divulgación y la difusión de los estudios y programas de seguimiento, tanto entre la comunidad científica y los gestores como entre la sociedad en general.
12. Promover la relación profesional directa entre los investigadores y los gestores mediante el contacto académico en los respectivos programas de formación, periodos de prácticas en espacios protegidos u otros mecanismos similares.

#### Acciones prioritarias\*\*

1. Facilitar la difusión de los resultados de la investigación y las experiencias de seguimiento en espacios protegidos. Para ello, se propone potenciar la base de datos gestionada por la Oficina Técnica de EURO-PARC-España, de modo que pueda consolidarse como centro de referencia, consulta e intercambio de información.\*\*
2. Establecer un grupo de trabajo en el que se reúnan investigadores y gestores de espacios protegidos para dialogar sobre puntos de interés común y definir prioridades de investigación aplicada, de modo que se avance en la definición de una estrategia sobre necesidades de investigación.\*\*
3. Elaborar una estrategia sobre las necesidades de investigación científica aplicada a la gestión de los espacios protegidos del Estado español. Esta estrategia estaría destinada a los responsables de los planes de investigación regionales, estatales e internacionales, y su objetivo sería promover la investigación en espacios protegidos como línea prioritaria y coordinar su desarrollo. Debería ser una iniciativa conjunta entre científicos y técnicos de espacios.
4. Desarrollar y difundir un protocolo estándar de seguimiento, práctico y adaptable a cualquier espacio protegido, que facilite su aplicación progresiva en todos los espacios y permita avanzar hacia una red de seguimiento a escala estatal.

---

\*\* Se señalan con dos asteriscos las acciones prioritarias que se incluyen al final, en el apartado dedicado a aquellas cuya ejecución se propone en el periodo 2002 a 2005.

#### Observatorios vivos propuestos

- Proyecto *Vulcà*, aplicación de un sistema de información geográfica a la gestión del Parque Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa.
- Programa de seguimiento ecológico de *L'Anella Verda* de la Diputación de Barcelona.
- Proyecto BIOTA, programa de investigación sobre la biodiversidad canaria de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias.
- Programa de seguimiento ecológico de la Reserva Natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, la Cartuja y el Burgo de Ebro.
- Sistema de Información Geográfica del proyecto ANAGA del Cabildo de Tenerife.
- Programa de investigación forestal sobre la ordenación y la gestión para la conservación del hayedo en el Sitio Natural de Interés Nacional del Hayedo de Montejo de la Sierra.

## 8 La evaluación

### Introducción

La evaluación de la gestión de los espacios naturales protegidos y de las redes o sistemas de espacios no está aún desarrollada en España. Existe además una considerable ambigüedad con respecto a lo que se entiende por evaluación, por lo que resulta indispensable empezar clarificando algunos términos.

#### ¿Qué se entiende por evaluar la gestión de los espacios protegidos?

Existen dos grandes clases de evaluaciones, las auditorías de regularidad y las auditorías operativas:

- Las auditorías de regularidad, sean de tipo financiero o legal, son las que utilizan habitualmente la mayoría de administraciones públicas españolas, incluidos sus órganos de control externos. En general, el interés de dichas auditorías se limita a constituir un componente de una evaluación integrada o de un sistema de control de calidad centrado en los procesos. La revisión del gasto de las inversiones previstas o la evaluación de las actividades realizadas a lo largo del año son, sin duda, acciones necesarias, pero resultan de poca ayuda para identificar los principales problemas de gestión, dónde radican sus causas y qué medidas podrían ayudar a superarlos. Por otra parte, la estructura habitual de los presupuestos de la mayoría de administraciones públicas de España, en los que no se desglosan las asignaciones de los distintos programas, resulta de escasa ayuda.
- Las auditorías operativas, mucho más interesantes, cuentan con larga experiencia en distintos países occidentales y empiezan a introducirse con dificultades en las administraciones públicas del Estado español. La auditoría operativa, también conocida como evaluación de rendimiento o de *performance*, se orienta a evaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión de los espacios naturales protegidos. La eficacia valora el grado en que se han conseguido los objetivos de la conservación, mientras que la eficiencia valora los costes (económicos o de otra índole) que dicha consecución ha supuesto. Además, deben inspirarse en el criterio de equidad, cuya aplicación no sólo incluye las sociedades contemporáneas, sino también las generaciones futuras.



### ¿Qué se entiende por evaluar los conjuntos de espacios protegidos?

Los criterios y planteamientos para el establecimiento de espacios han evolucionado mucho durante las últimas décadas debido a factores muy diversos. Por un lado, la aparición o el rápido desarrollo de nuevos impactos o amenazas: graves pérdidas de diversidad biológica y paisajística, cambio climático, globalización, etcétera. Por otro lado, el desarrollo de nuevas ramas científicas como la biología de la conservación y la ecología del paisaje, y las aportaciones de disciplinas clásicas como la geografía, a la vez que la adopción de enfoques cada vez más comprensivos y mejor articulados con las políticas sectoriales y la ordenación territorial.

Por todo ello, en bastantes países avanzados se ha planteado la conveniencia de evaluar la idoneidad de sus conjuntos de espacios protegidos en cuanto a su coherencia ecológica, su contribución a la conservación de la diversidad biológica, su representatividad de hábitats o taxones de interés en distintos niveles biogeográficos o políticos, etcétera. En general, estas evaluaciones ayudan a completar los espacios protegidos existentes con otros espacios que permiten dotar al conjunto de una coherencia y una eficacia mayores para la conservación, sea estableciendo redes funcionalmente conectadas, delimitando zonas tampón o creando verdaderos sistemas de espacios protegidos de distintas categorías.

En toda evaluación se plantea siempre el problema de elegir los indicadores que se van a utilizar. En las auditorías operativas de espacios protegidos suelen usarse indicadores de tipo ecológico, socioeconómico, de planificación y de gestión (cuadro 8.1). Interesa usar el menor número de indicadores que faciliten el máximo de información con el mínimo de esfuerzo, tanto en la obtención de los datos como en su procesamiento. Para ello conviene escoger indicadores que tengan un carácter sintético e integrador, y que, además, sean significativos, claros, mensurables, fáciles de interpretar, de recoger y de publicar. Los aspectos que no pueden ser cuantificados pueden ser valorados de forma tal que se puedan hacer comparaciones. Además de los indicadores se precisan comparadores de su misma naturaleza para hacer inteligible su significado. La relación entre el indicador y el comparador, que es un valor o estado de referencia, da una medida del rendimiento (o *performance*) que se ha conseguido.

**Cuadro 8.1. Algunos indicadores utilizados con frecuencia en auditorías operativas. Véase también IUCN (2000).**

| <u>Ecológicos</u>               | <u>Sociales y económicos</u>   | <u>Planificación y gestión</u>   |
|---------------------------------|--|--|
| Diversidad (biótica y abiótica) | Población (total, por sectores, pirámides)                           | Normas legales y planes de gestión (PRUG, PORN, Plan Especial de Protección, etcétera) |
| Singularidad o rareza           | Visitantes (número, tipología, calidad, satisfacción)                | Planes de seguimiento  |
| Integridad o naturalidad        | Conocimiento y aceptación de la población local                      | Instrumentos evaluadores   |
| Fragilidad o vulnerabilidad     | Puestos de trabajo vinculados  | Régimen de propiedad   |
| Dimensiones                     | Participación de la población local                                  | Gasto presupuestario   |
| Representatividad               | Sectores productivos   | Dotación del equipo gestor   |
| Conectividad                    | Tasa de empleo<br>Rentas<br>Viviendas (primera y segunda residencia) | Equipamientos<br>Niveles de protección<br>Superficie                                   |

#### Notas

- Los indicadores ecológicos se pueden aplicar en todos o algunos de los siguientes niveles: genes (razas), especies, comunidades, hábitats, paisajes o ecosistemas.
- Los indicadores socioeconómicos se deberían restringir al ámbito del espacio protegido y de su zona real (o legal) de influencia, aunque a veces existen sólo datos de ámbito municipal.
- Los indicadores de planificación y gestión se refieren al ámbito del espacio protegido y de su zona de influencia, en caso de existir.
- Para todos estos indicadores existen definiciones y métodos de medida más o menos estandarizados, que permiten analizar sus tendencias y efectuar comparaciones significativas. En muchos casos se trata de magnitudes relativas, en relación con la superficie, la población local o el número de visitantes.

## Diagnóstico

### Evaluación de la gestión

La mayoría de los espacios protegidos españoles no evalúan su gestión. Los motivos de tal situación son carencias muy diversas, sea por falta de gestión activa, falta de planificación a la cual referirse, falta de objetivos operativos, falta de medios humanos o económicos, falta de interés de los responsables políticos, etcétera. Entre los espacios que evalúan su gestión, la mayoría realizan balances contables o de actividades, generalmente de forma interna y escasamente formalizada, con poca o nula incidencia en la gestión. Aquellos espacios que han realizado auditorías operativas lo han hecho, generalmente, por influencia de instancias externas, como es el caso de la UNESCO para las Reservas de la Biosfera o los Bienes Naturales del Patrimonio de la Humanidad, la Unión Europea para los programas con financiación comunitaria, o el Consejo de Europa para los espacios que han obtenido el Diploma Europeo.

Por otro lado, la revisión de los instrumentos de planeamiento (PRUG, PORN, Planes Especiales de Protección, etcétera) conlleva la obligación de evaluar periódicamente la gestión. En pocas revisiones se han realizado verdaderas auditorías operativas (Varios autores, 1997), y en la mayoría de casos se han limitado a valorar el grado de cumplimiento de las acciones previstas en el plan analizado, con independencia de los resultados del mismo.

La experiencia internacional en el fomento de las auditorías operativas demuestra que es difícil que prosperen y consigan implementarse de forma aislada si no forman parte de un esfuerzo conjunto para evaluar la efectividad de las administraciones públicas. Los órganos de control de las administraciones públicas estatales y autonómicas apenas han explorado dichas posibilidades, aunque desde la celebración del Primer Congreso sobre la Práctica de la Auditoría Operativa en España, se evidenció un interés en el tema (Varios autores, 1998) y algunas comunidades autónomas han realizado progresos recientes (Termes, 1999).

### Evaluación de redes o sistemas de espacios protegidos

A falta de un verdadero desarrollo de redes o sistemas de espacios protegidos, puede decirse que la evaluación más importante a escala de conjunto ha sido la valoración de las propuestas de lugares que conformarán

la Red Natura 2000. A instancias de la Comisión Europea, el Centro Temático de la Naturaleza de París es el responsable de evaluar las propuestas presentadas por los Estados miembros, con el fin de analizar y valorar el grado de representación de los hábitats y los taxones recogidos en la Directiva Hábitats 92/43. El trabajo se ha desarrollado en tres fases. En primer lugar, se analizó la suficiencia de los espacios naturales protegidos y las ZEPAS (y a veces otros espacios públicos) para representar adecuadamente los tipos de hábitats y taxones. En segundo lugar, las comunidades autónomas elaboraron su propuesta de Lugares de Interés Comunitario (LIC), siguiendo metodologías y criterios diversos. Finalmente, las administraciones autonómicas y la Subdirección General de Conservación de la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente emprendieron una evaluación de los hábitats, taxones y espacios protegidos para garantizar la coherencia interna de la propuesta española. Una vez consensuada, dicha propuesta fue presentada para todas las regiones biogeográficas y a finales de 1999 la Comisión indicó las deficiencias detectadas, exigiendo una ampliación de los LIC (Orella, 2000). El efecto final de dicha evaluación, una vez completada, puede hacer ascender el porcentaje de territorio español que haya de incluirse en la Red Natura 2000 desde el 14% propuesto inicialmente hasta un 20% (Juan Carlos Orella, comunicación personal).

El Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF/ADENA) ha elaborado una evaluación independiente de los espacios que se propone incluir en la Red Natura, basada en unas listas de contraste referidas a 67 hábitats y 28 especies. Sus resultados indican que existe un déficit importante y apuntan que habría que incluir 2.300 LIC más respecto a los actualmente propuestos para el conjunto del Estado (Montero, 2000).

Por otra parte, el Organismo Autónomo Parques Nacionales ha encargado una evaluación de todo el territorio español para determinar las zonas que serían susceptibles de incorporarse a la Red de Parques Nacionales, con el fin de fundamentar las decisiones del Organismo Autónomo ante las propuestas que le puedan llegar de las comunidades autónomas (Jesús Casas, comunicación personal)

Finalmente, hay que señalar que han sido muy escasas las evaluaciones de redes autonómicas o provinciales de espacios protegidos, y su incidencia en la planificación parece haber sido, hasta el momento, muy limitada.

### Regulación de la evaluación

En general, no existe un procedimiento formal para la regulación de la evaluación de los espacios o sistemas de espacios protegidos. Algunas comunidades autónomas tienen regulada la evaluación mediante decretos u órdenes, pero en la mayoría de los casos se trata de obligaciones derivadas de los planes de gestión, respaldadas por directrices formales o informales. Sólo Galicia tiene formalizada la evaluación de sus espacios protegidos dentro de la evaluación del rendimiento de las unidades de su administración autonómica, de acuerdo con lo que dispone el artículo 63 bis de la Ley enmendada de la Función Pública de Galicia 1995, que se viene aplicando desde 1996.

### Tipos de evaluaciones que se llevan a cabo

Al margen de las evaluaciones de regularidad que se realizan en muchos espacios protegidos, se han identificado solo seis comunidades autónomas que realizan algún tipo de evaluación de la gestión de sus espacios. Predominan las evaluaciones de actividades, normalmente realizadas junto con las de regularidad contable. Generalmente se limitan a comparar la memoria anual de actividades con el plan de gestión aprobado, a fin de comprobar qué acciones previstas quedaron pendientes de ejecución y propiciar así la discusión sobre si hay que incorporarlas en el plan del año siguiente o no. Las evaluaciones operativas de la gestión se llevan a cabo en muy pocos espacios y generalmente de forma interna. Destacan las auditorías de tipo operativo realizadas con motivo de la revisión de los PRUG de tres parques nacionales, siguiendo la metodología definida en el Plan Director de los Parques Nacionales de 1998.

### Metodologías de evaluación

En general, los métodos más interesantes para evaluar la gestión son los que valoran la eficacia, la eficiencia y la equidad. La valoración puede referirse a los objetivos, incluir los efectos secundarios, basarse en las percepciones de los usuarios, los implicados o los afectados, o puede plantearse de forma sistemática o comprensiva.

La revisión del cumplimiento de los objetivos es el método más simple, puesto que se limita a valorar, para cada objetivo definido, si se ha conseguido y en qué grado. Por su simplicidad y la inteligibilidad de sus resultados es uno de los métodos más usados, a pesar de sus limitaciones. Entre éstas figura el que prescinde de aspectos tan importantes como son los medios utilizados, los costes y los efectos inesperados.

Los métodos basados en las percepciones de los usuarios, afectados o implicados, se fundamentan en sondeos y encuestas desarrollados estadísticamente y se utilizan a menudo para complementar a los métodos evaluadores de los objetivos. Si se absolutizan sus resultados se corre el riesgo de basar decisiones en percepciones subjetivas que, no por ser mayoritarias, tienen que ser siempre acertadas. Su principal interés reside en complementar otros métodos evaluadores con los puntos de vista de distintos sectores.

Entre los métodos de evaluación económica más usados destacan los de coste/beneficio y los de coste/eficiencia. Los primeros intentan cuantificar tanto los costes como los beneficios, preferiblemente en unidades monetarias, mientras que los segundos consideran que los beneficios tienen que valorarse en otro tipo de unidades distintas y son usados para identificar la forma más eficiente de conseguir los objetivos del espacio protegido. La economía ambiental ha desarrollado distintas metodologías para calcular el valor de los bienes y servicios ambientales que ofrecen los espacios naturales, que suelen estar determinados por normas o planes. Hasta el momento, los métodos de evaluación económicos han tenido muy poca aplicación en España, aunque existe un interés creciente respecto a sus posibilidades para analizar costes y efectuar comparaciones (Azqueta, 1994).

Los métodos de evaluación comprensivos, además de valorar los efectos —esperados o no— consideran también los objetivos, los instrumentos y los medios utilizados por el espacio protegido, incluida su planificación. A los órganos gestores, además de saber qué objetivos se han conseguido y en qué medida, les interesa saber si las causas se deben a algún factor que ellos puedan controlar o en el que puedan influir. Por tanto, los métodos que evalúan el proceso, especialmente los instrumentos de gestión, les resultarán más útiles. Las auditorías promovidas por la Organización Internacional de Normalización (ISO) se centran en la evaluación de procesos. Su introducción es incipiente y muy reciente. En 1998 se concede por primera vez a un espacio natural protegido el certificado de calidad ISO-9002-1994 (Departament de Medi Ambient, 1999).

Finalmente, en los últimos años se ha producido un cambio de planteamiento en la forma de entender la gestión, desde un modelo más programático a otro más adaptativo, donde las acciones se plantean como expe-

riencias de las que se debe aprender para avanzar hacia una mayor eficacia en la gestión. Es la denominada gestión adaptativa, en la que la evaluación es un elemento más de la gestión. La gestión adaptativa se basa en un desarrollo circular. Es decir, la experiencia de decisiones pasadas sirve para mejorar la toma de decisiones futuras, de forma que conviene saber en todo momento si se están obteniendo los resultados esperados, para proseguir con la misma estrategia o bien cambiar de modo de actuación.

### Autores y destinatarios

Casi todas las evaluaciones de la gestión que se realizan en España son internas, es decir son elaboradas por el órgano gestor o el órgano rector, aunque a veces cuentan con el apoyo de consultores externos, dirigidos desde el órgano gestor. No obstante, se realizan también algunas auditorías mixtas, por ejemplo en la Xunta de Galicia, donde existe una Dirección General de Inspección de Servicios, adscrita a Presidencia y con competencias funcionales sobre toda la administración autonómica, que tiene la responsabilidad de evaluar el rendimiento de las unidades responsables de los espacios protegidos.

Los principales destinatarios de las evaluaciones realizadas son los órganos gestores u órganos rectores, aunque en algunos casos se facilitan también a los órganos jerárquicos superiores e incluso a los parlamentos. Se diferencian a este respecto las Reservas de la Biosfera, que deben rendir cuentas a la UNESCO a través de una auditoría operativa realizada cada diez años, y también algunos programas que cuentan con financiación europea, como el programa LIFE —en parte desarrollado en espacios protegidos—, cuyas evaluaciones tienen que ser presentadas a los organismos europeos competentes.

### Difusión, información y participación pública

La información pública de los resultados de las evaluaciones de gestión de los espacios protegidos se da raras veces. Una excepción la constituyen las publicaciones realizadas por algunos órganos públicos de carácter asesor (Departament de Medi Ambient, 1996, 1998). La participación pública en el planteamiento y la elaboración de las evaluaciones es prácticamente inexistente. En algunos espacios ha habido una participación orgánica indirecta a través de los órganos rectores (patronatos, juntas, etcétera) o bien de sus órganos consultivos (consejos consultivos, etcéte-

ra), en la medida en que han podido incidir en el planteamiento de las evaluaciones de la gestión y, sobre todo, en su uso posterior. Por consiguiente, la difusión de las evaluaciones de gestión se limita generalmente a los órganos rectores y gestores u órganos jerárquicos superiores. La publicación de los resultados, siquiera resumida tal como se da en otros países occidentales, es prácticamente inexistente en España, aunque algunos espacios se plantean hacerlo.

### Incidencia de las evaluaciones

El uso principal de las evaluaciones realizadas hasta ahora es informar y documentar el estado de la cuestión y las tendencias. Por el momento, su influencia en la gestión, en las asignaciones presupuestarias y de personal es muy limitada o inexistente. Destaca el caso particular de algunas evaluaciones de la gestión realizadas en el marco del proceso de revisión de planes de uso y gestión, donde la incidencia de los resultados se considera muy alta.

La situación descrita en este diagnóstico se explica por la existencia de un cierto número de barreras o debilidades que han impedido la introducción de la evaluación en los espacios protegidos españoles. Sin embargo, también existen numerosas oportunidades que animan a iniciar este proceso (cuadro 8.2).

---

Cuadro 8.2. Debilidades y oportunidades detectadas para la incorporación de la evaluación a los espacios protegidos españoles.

**Debilidades**

- Falta de cultura o tradición evaluadora en las administraciones públicas.
- Falta de implicación de los órganos de control de las administraciones públicas en las auditorías operativas del ámbito de la conservación de la naturaleza y los espacios protegidos.
- Resistencia a facilitar información (tendencia al secretismo) y especialmente a reconocer limitaciones.
- Falta de formación evaluadora en los responsables de los espacios protegidos.
- Poco desarrollo de la planificación y de la definición de objetivos operativos en los espacios protegidos.
- Temor a las complicaciones y costes que supondría la introducción de la práctica evaluadora de la gestión de los espacios protegidos en especial, o de otras unidades administrativas en general.

**Oportunidades**

- Tendencia de las administraciones públicas europeas a emprender evaluaciones o auditorías que ayuden a mejorar la eficacia de su acción ambiental, y a dar a conocer los resultados y las dificultades encontradas, por ejemplo, en el marco de las Agendas 21 locales o autonómicas.
- Tendencia de las administraciones públicas, y sobre todo de sus órganos de control, a superar la evaluación contable o de actividades y tender hacia una evaluación operativa de carácter estratégico (Varios autores, 1998; Termes, 1999; Fuente, 1999).
- Aumento gradual del interés en las evaluaciones como instrumentos de control y mejora de la gestión de los espacios protegidos, tanto por parte de los órganos responsables como de organizaciones ecologistas y otros sectores críticos.
- Introducción de planes de seguimiento ecológico en algunos espacios protegidos.
- Iniciativas de organizaciones no gubernamentales europeas, como Eurosite, que ha elaborado y publicado un manual de planificación de espacios protegidos que incluye un capítulo dedicado a la evaluación.
- Desarrollo en los últimos años de experiencias evaluadoras internacionales de gran entidad, como el *GAP Analysis* en Estados Unidos o la evaluación del sistema de parques nacionales en el Reino Unido.

**Recomendaciones\***

1. Los organismos responsables de los espacios protegidos deben formalizar su compromiso de evaluar periódicamente la planificación y la gestión de redes y espacios, y de adecuarlas en aquellos aspectos susceptibles de ser mejorados.\*
2. Impulsar la realización de evaluaciones operativas o de rendimiento que reflejen el alcance en el cumplimiento de los objetivos de los espacios protegidos y sus costes.\*
3. Asegurar la participación tanto de auditores internos como externos en la evaluación de los espacios protegidos, para garantizar su objetividad y su credibilidad.\*
4. Los principales usuarios de las evaluaciones de gestión deben ser los órganos gestores y rectores de los espacios protegidos y su organismo responsable superior, pero también deben ser difundidas para informar a la sociedad.\*
5. Estimular la difusión de las evaluaciones de espacios protegidos o redes de espacios que puedan considerarse representativas y modélicas, en colaboración con los organismos competentes.
6. Definir explícitamente en los documentos de gestión de los espacios protegidos sus objetivos concretos y evaluables, el balance de inversiones y los beneficios resultantes de sus actuaciones, para facilitar así el proceso de evaluación.
7. Desarrollar metodologías de adaptación de los distintos sistemas de calidad existentes al campo de la gestión de los espacios protegidos.

---

\* Se señalan con un asterisco las recomendaciones que se recogen al final, en el apartado dedicado a aquellas que se consideran más urgentes en función del estado actual de desarrollo de los espacios protegidos en el conjunto del Estado español.

### Acciones prioritarias\*\*

1. Crear un grupo de trabajo para impulsar y coordinar actividades que promuevan la evaluación en los espacios protegidos.\*\*
2. Elaborar un manual sobre las auditorías operativas de espacios protegidos, con criterios e indicadores para la correcta evaluación de sus distintos planes y programas.\*\*
3. Organizar un programa de formación de evaluadores y auditores.
4. Organizar un seminario para valorar el grado de implementación de la evaluación de la gestión en los espacios protegidos.

---

\*\* Se señalan con dos asteriscos las acciones prioritarias que se incluyen al final, en el apartado dedicado a aquellas cuya ejecución se propone en el periodo 2002 a 2005.

### Observatorios vivos propuestos

- Parque Nacional de Garajonay.
- Parque Natural de Sant Llorenç del Munt i l'Obac.
- Red de Espacios Naturales Protegidos de Aragón.
- Evaluación demostrativa de un sistema autonómico de espacios protegidos, el caso de Cataluña.

En este caso, ninguno de los observatorios vivos propuestos se ha presentado formalmente, lo cual es significativo de la falta de experiencias de evaluación en espacios protegidos.

## Bibliografía

- Azqueta, D. (Coordinador). 1994. *Valoración económica de la calidad ambiental*. McGraw-Hill.
- Benítez García, J. R. 1999. Promoción e implementación de programas y planes de desarrollo socioeconómico. En: M. Múgica de la Guerra (Editor), *Actas del 4º Congreso de EUROPARC-España, ESPARC'98*, pp. 59-67.
- Bennett, G. (Editor). 1991. *Towards a European Ecological Network*. EECONET. 80 pp.
- Borrini-Feyerabend, G. (Editor). 1997. *Beyond fences. Seeking social sustainability in conservation*. IUCN, Gland (Suiza), 2 vol.
- Castell, C. 2000. Los programas de seguimiento ecológico en espacios naturales protegidos. En: J. Gómez-Limón García y M. Múgica de la Guerra (Editores), *Actas del 5º Congreso de EUROPARC-España. ESPARC'99*, pp. 30-36.
- Castroviejo, M. 1991. El énfasis en la nueva participación pública: un nuevo esquema para la redacción de los Planes Rectores. En: M. Castroviejo (Coordinador), *Prácticas para la planificación de espacios naturales*. ICONA, Madrid.
- Centro de Investigación de Espacios Naturales Protegidos Fernando González Bernáldez. 1995. *Hacia una red de conservación en la Comunidad de Madrid*. Serie Documentos, 18.
- De Castro, R. 1998. Participación y voluntariado ambiental. Características y potencialidades. En: *Voluntariado ambiental. Participación y conservación del medio ambiente*, pp. 33-47. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía.
- Departament de Medi Ambient. 1996. *Memòria del Consell de Protecció de la Natura, 1994-95*. Generalitat de Catalunya.
- Departament de Medi Ambient. 1998. *Memòria del Consell de Protecció de la Natura, 1996-97*. Generalitat de Catalunya.
- Departament de Medi Ambient. 1999. *Memòria d'actuació del Parc Natural de la Zona Volcànica de la Garrotxa*. Generalitat de Catalunya, 32 pp.
- Elcome, D. y J. Baines. 1999. *Steps to success. Working with residents and neighbours to develop and implement plans for protected areas*. Commission on Education and Communication, IUCN/European Committee for EE, (Suiza), 42 pp.
- EUROPARC e IUCN. 2000. *Guidelines for Protected Area Management Categories. Interpretation and Application of the Protected Area Management Categories in Europe*. EUROPARC/WCPA, Grafenau (Alemania), 48 pp.

- Eurosite. 1993. *Guide européenne pour la préparation des plans de gestion. Format pour un plan de gestion d'un site naturel*. 47 pp.
- Franquesa, T., M. Cervera y J. Espigulé. 1993. *Una nova relació amb la natura i amb la gent. L'experiència dels voluntaris de Collserola*. Monografies Psico-socio-ambientals, 5. Universitat de Barcelona, 35 pp.
- Fuente, M. J. de la. 1999. Políticas medioambientales y fiscalización de la ecología. En: *Auditoría pública*, pp. 24-33.
- García Fernández-Velilla, S. 1998. *Estudio para la constitución de una red de corredores biológicos*. Inédito, 2 vol.
- García Fernández-Velilla, S. 2000. *Diseño de un Sistema Regional de Áreas Naturales. El caso de Navarra*. Inédito.
- Gómez-Limón García, J. y M. Múgica de la Guerra (Editores). 2000. *Actas del 5º Congreso de EUROPARC-España. ESPARC'99. Evaluación de la gestión de los espacios naturales protegidos*.
- Gómez-Limón García, J., J.V. de Lucio Fernández y M. Múgica de la Guerra. 2000. *De la declaración a la gestión activa. Los espacios naturales protegidos del Estado español en el umbral del siglo XXI*. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, 94 pp.
- Heras, F. 1997. Medio ambiente, educación y participación. *Ciclos*, 1: 24-27.
- Herrero, C. y A. Miguélez (Coordinadores). 1997a. *Guía para el seguimiento en las Reservas de la Biosfera españolas. Vol. I: Seguimiento socioeconómico*. Comité español MaB, Madrid.
- Herrero, C. y A. Miguélez (Coordinadores). 1997b. *Guía para el seguimiento en las Reservas de la Biosfera españolas. Vol. II: Seguimiento ecológico*. Comité español MaB, Madrid.
- Hockings, M., S. Stolton, N. Dudley y A. Phillips (Editores). 2000. *Evaluating Effectiveness. A Framework for Assessing the Management of Protected Areas*. Best Practice Protected Areas Guidelines Series, 6. IUCN.
- IUCN. 1994. *Parks for Life: Action Plan for Protected Areas in Europe*. Gland (Suiza). Existe una versión española editada por ICONA, 150 pp.
- Mallarach, J. M. 1999. *Criteris i mètodes d'avaluació del patrimoni natural. Documents dels quaderns de medi ambient*. Departament de Medi Ambient, Generalitat de Catalunya. 106 pp.
- Mallarach, J. M. 2000. Evaluación de la gestión de los espacios naturales protegidos: Criterios, métodos y retos. En: J. Gómez-Limón García y M. Múgica de la Guerra (Editores), *Actas del 5º Congreso de EUROPARC-España. ESPARC'99*, pp. 10-20.
- Margules, C. R., A. O. Nicholls y R. L. Pressey. 1988. Selecting networks of reserves to maximize biological diversity. *Biological Conservation*, 43: 63-76.
- Martín Esquivel, J. L., H. García Court, C. E. Redondo Rojas, I. García Fernández e I. Carralero Jaime. 1995. *La Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos*. Gobierno de Canarias.
- Montero, J. A. 2000. Faltan mil espacios naturales en la lista española para Natura 2000. *Quercus*, 174: 48-49.
- OCDE. 1998a. *Improving the environment through reducing subsidies. Part I and II: Summary and Policy Conclusions*.
- OCDE. 1998b. *Handbook of incentives measures for biodiversity. Design and implementation*.
- OCDE. 1999. *Improving the environment through reducing subsidies. Part III. Cases Studies*.
- Orella, J. C. 2000. La lista Nacional de lugares de la Directiva Hábitats 92/43 CEE. Metodología y proceso de elaboración. *Ecología*, 12: 3-65.
- Organismo Autónomo Parques Nacionales. 1999. *Memoria 1998*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid. 205 pp.
- Pol, E. 1993. La apropiación del espacio. En: A. Fernández (Editor), *El debate sobre el espacio y la familia*. Contextum, Barcelona.
- Servei de Parcs Naturals (Editor). 1995. *Programes de Seguiment Ecològic en Espais Naturals Protegits*. Monografies, 22. Diputació de Barcelona. Edición trilingüe en catalán, castellano e inglés.
- Shafer, C. 1994. Beyond park boundaries. En: E. A. Cook, y H. N. Van Lier (Editores). *Landscape Planning and Ecological Networks*, pp. 201-223. Elsevier, Amsterdam.
- Termes, F. 1999. *L'auditoria de performance*. Document, 2. Sindicatura de Comptes de Catalunya. 135 pp.
- UNESCO. 1999. *Unesco Geoparks Programme. Proc. 156th Session of UNESCO Executive Board, 156 Ex/11*. UNESCO, Paris.
- U.S. National Park Service. 1998a. *Park Planning. Director's Order 2. May 27, 1998*.
- U.S. National Park Service. 1998b. *Planners' Sourcebook. Framework for NPS Park Planning and Decision Making*. <http://www.nps.gov/planning/do2/page1.htm>.
- Vane-Wright, R. I., R. I. Humphries y P. H. Williams. 1991. What to protect? – Systematics and the agony of choice. *Biological Conservation*, 55: 235-254.
- Varios autores. 1997. *Revisión del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana. Documento de Cuestiones Sustanciales*. Parque Nacional de Doñana, inédito.
- Varios autores. 1998. *La práctica de la auditoría operativa en España. Recopilación de Ponencias. Seminario de la Comisión de Formación de los Órganos de Control Externo*. Sindicatura de Comptes de Catalunya, 223 pp.
- Williams, P.H. 1998. Key sites for conservation: area methods for biodiversity. En: G. M. Mace, A. Balmford y J. R. Ginsberg (Editores). *Conservation in a changing world*, pp. 211-249. Cambridge University press.



## Principales recomendaciones

Estas 40 recomendaciones principales del Plan de Acción han sido seleccionadas de acuerdo con las valoraciones hechas por los gestores y profesionales relacionados con los espacios protegidos y expresan el grado de urgencia con el que deberían atenderse. No obstante, para obtener una visión más completa deben consultarse los conjuntos de recomendaciones que figuran en cada capítulo del Plan de Acción, de los cuales las recomendaciones que figuran a continuación —identificadas en los capítulos correspondientes con un asterisco— no son sino una selección de las consideradas más urgentes, lo cual no quiere decir que las demás sean menos importantes.

### La planificación en el marco de la ordenación del territorio

1. Definir y articular en cada ámbito administrativo y territorial un marco global de actuación que incluya el modelo territorial de conjunto, la estrategia de conservación del medio natural y el sistema de espacios protegidos, procurando en todos los casos su articulación con las políticas y estrategias sectoriales.
2. Desarrollar un sistema de espacios protegidos en cada comunidad autónoma, asegurando su adecuada coordinación territorial interadministrativa. Este sistema debe integrar los suficientes elementos para garantizar el funcionamiento del territorio: espacios protegidos, zonas de amortiguación y conexiones biológicas.
3. Desarrollar un documento de planificación de cada sistema de espacios protegidos que incluya su relación con la planificación territorial y la definición de sus contenidos.
4. Integrar la Red Natura 2000 en el esquema general de protección de cada ámbito territorial, definiendo la gestión de las futuras ZEC en el marco de las correspondientes redes o sistemas de espacios protegidos de cada comunidad autónoma y dotando a los espacios de la Red Natura 2000 de planes de gestión o normas de conservación acordes con sus características y objetivos.
5. Dotar a todos los espacios protegidos de un plan de gestión adecuado a sus características, con la programación económico-financiera necesaria para alcanzar los objetivos que se hayan planteado.

### La gestión para la conservación

6. Plantear los objetivos de conservación como objetivos operativos, de forma que sean concretos y mensurables, para facilitar su seguimiento y su evaluación. Estos objetivos deben abordarse desde una perspectiva coherente con la identidad natural y sociocultural del territorio.
7. Basar la gestión para la conservación de cada espacio protegido en un análisis sistémico de sus componentes y su funcionamiento y de las relaciones ecológicas con su entorno.
8. Todas las actividades de conservación deben inspirarse en el principio de cautela —ante la duda abstenerse— y sustentarse en un diagnóstico basado en los estudios o programas permanentes de seguimiento de los recursos.
9. Para la conservación del patrimonio natural y cultural deberá tenerse en cuenta la historia de usos del territorio y su incidencia en el estado de conservación.
10. Todo nuevo uso o modificación sustancial de usos en un espacio protegido debe ser sometido a un detallado análisis de compatibilidad con los fines del espacio y otros usos establecidos.

### La compatibilización del desarrollo socioeconómico

11. Los planes de desarrollo socioeconómico deben orientarse al desarrollo sostenible y estar integrados en los instrumentos de planificación y gestión de los espacios protegidos. No se deben limitar a garantizar la conservación de los valores del espacio, sino que deben explorar fórmulas en las que determinadas actividades económicas contribuyan a aumentar el valor de su patrimonio natural.
12. Establecer mecanismos de coordinación entre las administraciones y los agentes con responsabilidades en el desarrollo rural para garantizar la articulación de las políticas sectoriales con los objetivos de conservación de los espacios protegidos.
13. Dar prioridad a iniciativas promovidas por agentes locales, fomentando su compromiso con la conservación.
14. Fomentar el asociacionismo entre los habitantes de los espacios protegidos y su articulación con agentes de desarrollo rural de ámbitos territoriales más amplios para mejorar la explotación y la comercialización de productos en escalas económicas eficientes.

15. Los programas de desarrollo rural deben ser integradores de todos los tipos de recursos (agricultura, ganadería, bosques, caza, turismo, etcétera) y favorecer actividades equilibradas y sostenibles. Deben evitarse aquellos programas sectoriales, basados en subvenciones, cuyo alcance es escaso una vez finaliza el aporte económico.

#### El uso público

16. La planificación del uso público en el interior del espacio protegido siempre se supeditará a la conservación como objetivo prioritario.

17. Los aspectos generales relacionados con la planificación del uso público deberán estar recogidos en los planes de gestión y, cuando el espacio protegido lo considere oportuno, desarrollarse en planes o programas específicos. Estos documentos deben apoyarse en un buen diagnóstico de la situación de partida, que debería contener completa información sobre los visitantes (afluencia, distribución, tipología, demandas, actividades, satisfacción), sobre la capacidad de acogida (del espacio, de las infraestructuras y respecto a la calidad de la visita), sobre los equipamientos ya existentes, la calidad de los servicios y los recursos necesarios.

18. Establecer para las redes o sistemas de espacios protegidos modelos de uso público que marquen objetivos y directrices comunes, y que desarrollen en cascada, hasta distintos niveles, los correspondientes instrumentos de planificación (planes de uso público y programas derivados). Estos instrumentos deben ponerse en marcha en todos los espacios que tengan entre sus objetivos facilitar el disfrute y la educación de los visitantes.

19. En cada espacio protegido deben establecerse procedimientos o protocolos para proporcionar la adecuada seguridad a sus visitantes.

20. Propiciar la participación de los agentes y empresas locales en las fórmulas de gestión de los equipamientos de uso público.

#### Los recursos humanos, materiales y económicos para la gestión

21. Definir y estructurar los recursos humanos y materiales necesarios para la consecución de los objetivos por los que se declaran los espacios protegidos. Los recursos se irán desarrollando y consolidando en función de las prioridades de gestión de cada territorio, teniendo en cuenta las características territoriales y socioeconómicas de cada espacio.

22. Dotar a cada espacio protegido de unidades de gestión específicas y claramente identificables.

23. Establecer mecanismos de coordinación y concertación con los agentes sociales y económicos del territorio, particularmente a medida que se desarrolla la estructura de gestión del espacio protegido.

24. Garantizar la disponibilidad de recursos adecuados para una gestión efectiva y estable en el tiempo, sin rupturas ni cambios bruscos.

25. Establecer un programa de actuación y un presupuesto anuales que reflejen las actuaciones que como mínimo se deben realizar.

#### La participación

26. Proporcionar información relevante para que se pueda participar.

27. Mantener una comunicación fluida con la población local y los usuarios a través de foros para el debate y la participación de carácter estable.

28. Promover la capacitación y la formación orientadas a la participación.

29. Integrar la participación en los procesos de toma de decisiones tanto en la planificación como en la gestión.

30. Ampliar y mejorar los instrumentos de participación actualmente existentes.

#### La investigación y el seguimiento

31. Identificar y hacer explícitas las carencias, necesidades y prioridades de la investigación aplicada en los espacios protegidos, en todos los ámbitos temáticos, poniéndolos en conocimiento de las instituciones responsables de promover y financiar la investigación para que estos proyectos sean priorizados y dotados de presupuesto específico.

32. Elaborar programas de seguimiento de los espacios protegidos con objetivos y recursos a largo plazo, haciendo uso de los llamados indicadores de estado con objeto de detectar los posibles cambios y tendencias en el tiempo.

33. Potenciar la utilización de metodologías y protocolos rigurosos, estandarizados y comparables en las actividades habituales de gestión y seguimiento de los espacios protegidos.

34. Potenciar la colaboración estable y a largo plazo entre investigadores y gestores, asegurando la implicación de los científicos en las problemáticas de los espacios protegidos y proporcionando un asesoramiento ágil y operativo para la gestión, el seguimiento y la evaluación.

35. Dotar a los espacios protegidos de los instrumentos necesarios para la obtención, el tratamiento, la consulta y el análisis de la información generada por estudios e investigaciones. Se propone en particular la implementación de sistemas de información geográfica (SIG) como instrumentos de apoyo a la planificación y la gestión.

#### La evaluación

36. Los organismos responsables de los espacios protegidos deben formalizar su compromiso de evaluar periódicamente la planificación y la gestión de redes y espacios, y de adecuarlas en aquellos aspectos susceptibles de ser mejorados.
37. Impulsar la realización de evaluaciones operativas o de rendimiento que reflejen el alcance en el cumplimiento de los objetivos de los espacios protegidos y sus costes.
38. Asegurar la participación tanto de auditores internos como externos en la evaluación de los espacios protegidos, para garantizar su objetividad y su credibilidad.
39. Los principales usuarios de las evaluaciones de gestión deben ser los órganos gestores y rectores de los espacios protegidos y su organismo responsable superior, pero también deben ser difundidas para informar a la sociedad.
40. Estimular la difusión de las evaluaciones de espacios o redes que puedan considerarse representativas y modélicas, en colaboración con los organismos competentes.

#### Acciones prioritarias cuya ejecución se propone en el periodo 2002-2005

Entre las 36 acciones identificadas en el PLAN DE ACCIÓN, y que figuran al final de cada capítulo, las 21 siguientes son las que se pretende poner en marcha y ejecutar antes de fin del año 2005. En los capítulos correspondientes se han identificado con dos asteriscos entre el conjunto de acciones propuestas. Queda aún pendiente identificar las fuentes de financiación y las entidades que participarán en la coordinación y la ejecución de cada una de las acciones.

#### Manuales

1. Elaborar un manual de referencia de EUROPARC-España sobre las metodologías y los contenidos de los distintos tipos de planes.
2. Elaborar un manual en el que se clarifiquen conceptos de uso público.
3. Redactar un documento donde quede plasmada la metodología para la elaboración de los programas de educación ambiental derivados de los planes de uso público.
4. Elaborar un manual sobre las auditorías operativas de espacios protegidos, con criterios e indicadores para la correcta evaluación de sus distintos planes y programas.

#### Seminarios

5. Organizar un seminario que aborde la integración de los espacios protegidos, así como de las redes y sistemas de espacios, en la política y la práctica de la ordenación del territorio en diferentes escalas espaciales, con particular atención a su tratamiento en los planes de ordenación territorial comarcales y subregionales.
6. Organizar un seminario en torno a la articulación de la Red Natura 2000 en el sistema de espacios naturales protegidos, los instrumentos de planificación que requiere su desarrollo, así como las medidas contractuales, administrativas y económicas necesarias para su aplicación. El seminario deberá valorar la constitución de uno o varios grupos de trabajo para desarrollar distintos aspectos de la aplicación de la Red Natura 2000.
7. Organizar un seminario para la discusión de experiencias en la elaboración y la aplicación de planes de desarrollo socioeconómico, con la

participación de organizaciones dedicadas al desarrollo rural. Como resultados de la preparación y la ejecución del seminario se prevén:

- La recopilación y difusión de experiencias piloto de asociaciones de propietarios y cooperativas para optimizar el uso de los recursos y mejorar la competitividad de sus productos.
- La elaboración de un documento sobre necesidades sociales, económicas y culturales de las comunidades locales de los espacios protegidos, destinado a las instituciones competentes y orientado a la mejora de la calidad de vida y la fijación de población en el marco de un modelo de desarrollo sostenible.

8. Organizar un seminario específico sobre las posibilidades de los sistemas de beneficios fiscales para los espacios protegidos.

#### Bases de datos

9. Organizar un observatorio permanente en el Ministerio de Medio Ambiente en relación con todos los sistemas de espacios protegidos del Estado español, con el objetivo de mantener información actualizada, proporcionar asistencia técnica para la organización de este tipo de sistemas y elaborar informes que permitan identificar vacíos y carencias del conjunto. EUROPARC-España debe desempeñar un papel relevante en ese observatorio.
10. Mantener un directorio interactivo de profesionales de los espacios protegidos que incluya datos sobre su responsabilidad, su área de actividad, etcétera.
11. Facilitar la difusión de los resultados de la investigación y las experiencias de seguimiento en espacios protegidos. Para ello, se propone potenciar la base de datos gestionada por la Oficina Técnica de EUROPARC-España, de modo que pueda consolidarse como centro de referencia, consulta e intercambio de información.

#### Proyectos y estudios piloto

12. Establecer las correspondencias con las categorías UICN el conjunto de los espacios protegidos del Estado español.
13. Identificar aquellos subsidios públicos que se destinan a actividades perjudiciales para el medio ambiente, particularmente en el contexto de los espacios protegidos. Su modificación y su supresión, así como la internalización de sus costes ambientales, puede convertirse en la principal fuente para financiar los costes de conservación.
14. Poner en marcha un proyecto para evaluar el papel que cumplen en la actualidad los equipamientos de uso público en los espacios protegidos.

#### Grupos de trabajo

15. Crear un foro profesional de gestores de espacios protegidos para el intercambio de experiencias en materia de actividades y técnicas de conservación.
16. Establecer un grupo de trabajo en el que se reúnan investigadores y gestores de espacios protegidos para dialogar sobre puntos de interés común y definir prioridades de investigación aplicada, de modo que se avance en la definición de una estrategia sobre necesidades de investigación.
17. Crear un grupo de trabajo para impulsar y coordinar actividades que promuevan la evaluación en los espacios protegidos.
18. Crear un foro de debate en relación con la información y la participación en la implantación de la Red Natura 2000 en el Estado español.

#### Programas de formación

19. Fomentar los cursos de formación de expertos en espacios protegidos, con particular énfasis en la teoría y la práctica de la conservación de los recursos y sus múltiples especialidades (seguimiento, restauración, etcétera).
20. Desarrollar el sistema de formación y acreditación profesional para los gestores de espacios protegidos promovido por EUROPARC-España.
21. Organizar un programa de formación para la participación dirigido al personal de los espacios protegidos.

## Participantes en la elaboración del Plan de Acción

### Miembros del grupo de trabajo de EUROPARC-España

Francisca BARAZA MARTÍNEZ (Región de Murcia)  
Jorge BONNET FERNÁNDEZ-TRUJILLO (Cabildo Insular de Tenerife)  
Carles CASTELL PUIG (Diputació de Barcelona)  
Jordi FALGARONA BOSCH (Parc Natural de la Zona Volcànica de la Garrotxa)  
Eduardo FERNÁNDEZ TABALES (Junta de Andalucía)  
Santiago GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA (Gobierno de Navarra)  
Javier GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA (Oficina Técnica de EUROPARC-España)  
Salvador GRAU TORT (Generalitat de Catalunya)  
Catalina MASSUTI (Govern Balear)  
Xavier MATEU LLEVADOT (Vicepresidente de EUROPARC-España)  
Begoña MATILLA (Ministerio de Medio Ambiente)  
José Ignacio MOLINA GARCÍA (Junta de Castilla y León)  
Marta MÚGICA DE LA GUERRA (Oficina Técnica de EUROPARC-España)  
Gonzalo PUERTO ARRIBAS (Xunta de Galicia)  
Carmen Eugenia REDONDO ROJAS (Gobierno de Canarias)  
Jordi REINOSO (Diputación General de Aragón)  
Jaume VICENS I PERPINYÀ (Exdirector del Parc Natural de la Zona Volcànica de la Garrotxa)  
Federico ZAMORA (Comunidad de Madrid)  
Javier ZAPATA SALGADO (Organismo Autónomo Parques Nacionales)

### Autores de los documentos de trabajo previos

Ricardo BLANCO PORTILLO  
Carles CASTELL PUIG  
Santiago GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA  
Ricardo GARCÍA MORAL  
Javier GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA  
Francisco HERAS HERNÁNDEZ  
Josep María MALLARACH CARRERA  
José Ignacio MOLINA GARCÍA  
Marta MÚGICA DE LA GUERRA  
Lucía RAMÍREZ SANZ  
Jaume VICENS I PERPINYÀ

## Participantes en reuniones técnicas de trabajo y otros expertos consultados

|                              |                                 |
|------------------------------|---------------------------------|
| Roger ARQUIMBAU              | Santiago LLACUNA                |
| José Antonio ATAURI MEZQUIDA | José Vicente DE LUCIO FERNÁNDEZ |
| Javier BENAYAS DEL ÁLAMO     | Antonio MACHADO CARRILLO        |
| Pablo BIFANI                 | Jacobo MALDONADO                |
| Antoni BOMBI                 | José Luis MARTÍN ESQUIVEL       |
| Miguel Ángel BRAVO UTRERA    | Rafael MATA OLMO                |
| Francisco CABRERA            | Angel MIÑO                      |
| Susana CALVO                 | Carlos MONTES DEL OLMO          |
| Roser CAMPENY VALLS          | Juan REQUEJO LIBERAL            |
| Xavier CANOSA                | Ferrán RODA                     |
| Inocente CARRALERO JAIME     | Joan DOMÈNEC ROS                |
| Ignasi CASTELLÓ I VIDAL      | Fernando SANCHO ROYO            |
| Hermelindo CASTRO            | Guido SCHMIDT                   |
| Apeles DÍAZ                  | Carlos SUNYER                   |
| Pilar GARCÍA ARRIBAS         | Ramón TEJEDOR SANZ              |
| Daniel GUINART               | Miguel Ángel TROITIÑO VINUEZA   |
| Isaac IZQUIERDO ZAMORA       | Antonio TROYA                   |
|                              | Pablo XANDRI                    |

En la elaboración del Plan de Acción han participado además el conjunto de los miembros de EUROPARC-España y otros muchos expertos y colaboradores, a través de los talleres de trabajo y los debates enmarcados en los congresos ESPARC 2000 y ESPARC 2001, celebrados en Olot y Ávila respectivamente.

### Consejo de administración de EUROPARC-España

Presidente: Mateo CASTELLÓ MAS  
Vicepresidente: Xavier MATEU LLEVADOT  
Secretario: Xosé LAGO GARCÍA  
Vocal: Juan GARAY ZABALA  
Vocal: Hermelindo CASTRO NOGUEIRA  
Vocal: José Vicente DE LUCIO FERNÁNDEZ  
Presidente de Honor: Antonio LÓPEZ LILLO



